Rapport

de la

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

sur les

PROBLEMES CONSTITUTIONNELS



Volume I

Première partie : APERÇU HISTORIQUE

Deuxième partie : FINANCES PUBLIQUES

PROVINCE DE QUEBEC
1956

BIBLIOTHÈQUE QUÉBEC LÉGISLATURE

A11D6
A28
PM
1956
1
EX.1
QL
magasin

AU LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL
DE LA PROVINCE DE QUEBEC

Les soussignés, membres de la Commission Royale nommée pour enquêter sur certains problèmes constitutionnels, en vertu de la loi 1-2 Elizabeth II, chapitre 4, ont procédé aux enquêtes et aux études qu'ils étaient chargés de faire.

Ils ont l'honneur de vous soumettre le rapport de leurs constatations, de leurs opinions et de leurs recommandations.

Le juge Thomas TREMBLAY,
président,

Richard ARES, S.J.,
Paul-Henri GUIMONT,
Esdras MINVILLE,
Honoré PARENT,
John P. ROWAT, N.P.,
commissaires.

Loi

instituant une commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels

Sanctionnée le 12 février 1953

Attendu que la confédération canadienne, née d'une entente entre les quatre provinces pionnières, est d'abord et surtout un pacte d'honneur entre les deux grandes races qui ont présidé à sa fondation et dont chacune apporte une précieuse et indispensable contribution au progrès et à la grandeur de la nation;

Attendu que la constitution de 1867 reconnaît aux provinces, à la province de Québec en particulier, des droits, prérogatives et libertés dont le respect intégral est intimement lié à l'unité nationale et à la survivance de la confédération, et leur assigne des responsabilités et des obligations qui impliquent corrélativement les moyens d'action nécessaires;

Attendu que la province de Québec entend exercer ces droits et remplir ces obligations et que, pour ce faire, elle doit sauvegarder les ressources fiscales qui lui appartiennent et conserver son indépendance financière aussi bien que son autonomie législative et administrative;

Attendu que, depuis 1917, le pouvoir central a envahi d'importants domaines de taxation réservés aux provinces et, par là, limité sérieusement la possibilité pour les provinces d'exercer leurs droits fiscaux dans ces domaines;

Attendu que ces empiètements privent les provinces, notamment le Québec, de sources de revenus qui leur appartiennent et leur sont nécessaires, les restreignent dans l'exercice des droits et des pouvoirs législatifs et administratifs qui leur sont reconnus par la constitution, faussent l'application du pacte confédératif et en menacent l'existence par l'étiolement des provinces et une centralisation de pouvoirs inconciliable avec le système fédératif et démocratique;

Attendu qu'une telle centralisation ne peut conduire qu'au régime bureaucratique et à la disparition graduelle du gouvernement responsable;

Attendu que, dans un pays aussi vaste et aussi diversifié que le Canada, seule une administration décentralisée peut répondre aux besoins de chaque région et assurer le développement harmonieux de l'ensemble;

Attendu que le respect des droits de toutes les parties constituantes de la confédération est essentiel à sa survie et à l'avenir de la nation canadienne;

Attendu que les institutions municipales et scolaires, qui sont des émanations des provinces et des formes démocratiques de décentralisation administrative, ont droit à leur juste part du revenu national et qu'elles ne peuvent l'obtenir que sous un régime de décentralisation fiscale;

Attendu qu'il y a lieu de confier à une commission royale l'étude des problèmes d'importance vitale résultant de cette situation et des mesures à prendre pour les résoudre;

A ces causes, Sa Majesté, de l'avis et du consentement du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de Québec, décrète ce qui suit :

1. Le lieutenant-gouverneur en conseil est autorisé à constituer une commission royale pour enquêter sur les problèmes constitutionnels, lui faire rapport de ses constatations et opinions et lui soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour la sauvegarde des droits de la province, des municipalités et des corporations scolaires.

2. Sans restreindre la portée de l'article précédent, cette commission étudiera spécialement

a) le problème de la répartition des impôts entre le pouvoir central, les provinces, les municipalités et les corporations scolaires;

b) les empiètements du pouvoir central dans le domaine de la taxation directe, en particulier, mais sans restreindre la portée de la présente disposition, en matières d'impôt sur le revenu, sur les corporations et sur les successions;

c) les répercussions et les conséquences de ces empiètements dans le régime législatif et administratif de la province et dans la vie collective, familiale et individuelle de sa population;

d) généralement les problèmes constitutionnels d'ordre législatif et fiscal.

3. Les membres de cette commission sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, qui désigne parmi eux un président, peut leur adjoindre les officiers, juristes et autres spécialistes dont il juge les services nécessaires et fixe le traitement de chacun d'eux.

La commission doit, dès sa formation, procéder à cette enquête, la compléter avec toute la diligence possible, faire rapport au lieutenant-gouverneur en conseil le ou avant le premier mars 1954 et lui remettre en même temps toute la documentation recueillie au cours de son enquête.

4. A cette fin, la commission peut siéger, en séances publiques, à tout endroit de la province où elle le juge à propos, entendre des experts, des représentants de corps publics ou privés et d'autres témoins, recevoir des rapports et se procurer par les moyens qu'elle estime convenables toute documentation et toute information qu'elle juge utiles.

5. Les dépenses occasionnées par l'application de la présente loi, y compris les traitements des membres de la commission, des officiers, juristes et autres spécialistes, sont payés à même le fonds consolidé du revenu.

6. La présente loi entrera en vigueur le jour de sa sanction.

La Commission

Origine, mandat et méthodes de travail

La Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels a été constituée par la loi 1-2 Elizabeth II, chapitre 4, sanctionnée le 12 février 1953.

Le 19 du même mois, le lieutenant-gouverneur en conseil nomma membres de cette Commission :

le juge Thomas Tremblay, de Québec, juge en chef de la Cour des Sessions, président;

Monsieur Esdras Minville, de Montréal, directeur de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales et doyen de la Faculté des Sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal;

Mtre Honoré Parent, c.r., avocat, de Montréal, autrefois directeur des Services municipaux de la ville de Montréal, et ancien président du conseil de la Chambre de Commerce de Montréal;

le Révérend Père Richard Arès, s.j., directeur-adjoint de l'Institut Social Populaire et rédacteur à la revue *Relations;*

Mtre John P. Rowat, notaire, de Montréal, président du comité protestant du Conseil de l'Instruction publique et président de la Commission Scolaire protestante de l'agglomération montréalaise;

Monsieur Paul-Henri Guimont, de Québec, courtier en obligations, secrétaire de la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval.

L'assermentation des commissaires eut lieu le 2 mars 1953.

Quelques jours plus tard, Mtre Arthur Dansereau, c.r., avocat, de Montréal, et Monsieur Robert J. Clark, journaliste, de Trois-Rivières,

furent nommés secrétaires, et les personnes suivantes adjointes à la Commission : Mtre L.-Emery Beaulieu, c.r., et Mtre Lucien Tremblay, c.r., avocats, tous deux de Montréal, conseillers juridiques; monsieur Edmond Caron, c.a., de Montréal, et monsieur J.-H. René De Cotret, c.a., de Trois-Rivières, experts-comptables; Mtre Georges Shink, c.r., avocat, contrôleur du revenu de la Province, conseiller spécial et trésorier de la Commission; monsieur Roger H. Stanton, c.a., assistant-contrôleur du revenu de la Province, conseiller spécial.

Origine

La Chambre de Commerce de Montréal s'intéresse au problème des relations fédérales-provinciales depuis 1945. Elle a, en 1947, préparé un mémoire qui a été approuvé par la Chambre de Commerce de la Province.

A l'issue de leur congrès tenu à Ottawa du 5 au 8 octobre 1952, les délégués de cette dernière association approuvèrent unanimement une résolution recommandant au Gouvernement de la Province d'instituer une commission royale d'enquête pour étudier la question de l'autonomie provinciale et des problèmes constitutionnels et fiscaux qui en découlent.

Le 26 novembre 1952, une délégation de plus de six cents membres de la Chambre de Commerce de la Province présenta officiellement à l'honorable Maurice-L. Duplessis, premier ministre, la recommandation du congrès d'Ottawa. Cette délégation reçut un accueil favorable, et la loi créant la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels fut adoptée par l'Assemblée Législative le 22 janvier 1953.

Mandat

Cette loi enjoint à la Commission d' "enquêter sur les problèmes constitutionnels, de faire rapport au lieutenant-gouverneur en conseil de ses constatations et opinions et de lui soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour la sauvegarde des droits de la province, des municipalités et des corporations scolaires."

L'article 2 précise certains des pouvoirs de la Commission comme suit :

"2. Sans restreindre la portée de l'article précédent, cette commission étudiera spécialement :

a) le problème de la répartition des impôts entre le pouvoir central, les provinces, les municipalités et les corporations scolaires;

b) les empiètements du pouvoir central dans le domaine de la taxation directe, en particulier, mais sans restreindre la portée de la présente disposition, en matières d'impôt sur le revenu, sur les corporations et sur les successions;

c) les répercussions et les conséquences de ces empiètements dans le régime législatif et administratif de la province et dans la vie collective, familiale et individuelle de sa population;

d) généralement les problèmes constitutionnels d'ordre législatif et fiscal."

Méthodes de travail

La Commission a divisé ses études en trois sections :

a) Recherches sur les problèmes de droit constitutionnel et fiscal;

b) Analyse des fonctions et des besoins des différents ministères du Gouvernement provincial, des municipalités, des commissions scolaires et des institutions sociales ressortissant à la juridiction de la Province;

c) Enquête publique afin de connaître l'opinion de la population sur ces problèmes.

Les recherches et les études de la Commission ont porté sur les matières suivantes :

le fédéralisme canadien sous ses aspects philosophique, juridique, sociologique, économique;

les relations fédérales-provinciales depuis 1867 au point de vue constitutionnel et fiscal;

le rôle économique et social de l'Etat;

la théorie de l'impôt;

le contrôle de la vie économique;

l'évolution économique du Québec;

l'histoire financière de la Province;

les finances des autres provinces, en particulier des provinces dites pauvres;

l'assistance et la sécurité sociale;
la législation et l'assurance sociale;
l'enseignement à tous ses degrés;
les arts, lettres et sciences;
la radio, la télévision et le cinéma;
le milieu rural et le fait démographique;
les problèmes municipaux et l'urbanisme;
les ressources naturelles;
la santé et les problèmes d'hospitalisation;
la législation des assurances;
la législation du travail.

Les différents ministères provinciaux et les chefs de services du Bureau du Revenu ont accordé au travail de la Commission leur plus entière coopération. Les sous-ministres ont soumis des rapports très documentés sur l'organisation et le fonctionnement de leurs ministères et ont exposé leurs besoins financiers pour les quinze prochaines années.

Les experts dont les noms suivent ont participé aux travaux et aux recherches :

Patrick Allen, professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal;

François-Albert Angers, professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal;

Mtre L.-Emery Beaulieu, c.r., et Mtre Lucien Tremblay, c.r., conseillers juridiques;

Jean-Charles Bonenfant, de Québec, bibliothécaire de la Législature;

Charles de Koninck, de Québec, doyen de la Faculté de Philosophie de l'Université Laval;

Yves Dubé, statisticien et professeur à la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval;

Mtre Marcel Faribault, notaire, secrétaire général de l'Université de Montréal;

Mtre Jean Gagné, avocat, de Québec;

Emile Gosselin, économiste et professeur à la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval;

Paul L'Allier, s.j., professeur à l'Ecole Normale Supérieure de la Compagnie de Jésus, Montréal;

Edouard Laurent, de Québec, secrétaire, Ministère des Finances;

Mtre Gaëtan Legault, avocat, de Montréal;

Charles Lemelin, économiste et professeur à la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval;

Léon Lortie, directeur du service d'Extension de l'Enseignement à l'Université de Montréal;

Omer Lussier, ingénieur forestier, de Québec;

Jean-Marie Martin, directeur du Service des Relations extérieures de l'Université Laval;

Huet Massue, ingénieur professionnel et statisticien, de Montréal;

Jean-Charles McGee, directeur du Bureau des Statistiques, de Québec;

Jean-Marie Morin, journaliste, de Montréal;

Roland Parenteau, économiste, professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal;

André Patry, directeur des Relations culturelles à l'Université Laval;

Gonzalve Poulin, o.f.m., directeur de l'Ecole de Service social de l'Université Laval;

Albert Rioux, membre de l'Office de l'Electrification rurale;

Mtre Emile Rolland, professeur à la Faculté de Commerce de l'Université Laval;

Zéphirin Rousseau, doyen de la Faculté de Génie forestier de l'Université Laval;

Dr Ernest Sylvestre, du Ministère de la Santé du Québec;

Marc-A. Thibault, économiste et professeur à la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval;

Arthur Tremblay, directeur-adjoint de l'Ecole de Pédagogie et d'Orientation de l'Université Laval;

Mtre Gérard Trudel, c.r., avocat de Montréal.

Enquête publique

La Commission a commencé ses séances publiques le 3 novembre 1953 et elle les a poursuivies sans interruption jusqu'au 23 juin 1954. 253 mémoires et 39 résolutions de corporations municipales ou de comtés ont été déposés, dont quelques-uns à huis clos. La Commission a tenu 97 séances publiques à travers la Province au cours desquelles elle a reçu 217 mémoires dont voici un bref aperçu :

Dates	lieu d'audience	Nombre de séances	Nombre de mémoires	Nombre de jours
NOVEMBRE 1953				
3-5	Montréal	4	13	3
10-11	Abitibi	2	7	2
17-18	Québec	4	5	2
23-25	Lac St-Jean	6	19	3
DECEMBRE 1953				
1-3	Bas du fleuve	3	14	3
10-11	Cantons de l'Est	2	10	2
JANVIER 1954				
14-15	Mauricie	3	12	2
19-21	Québec	5	12	3
27-28	Montréal	4	6	2
29	Hull	2	7	1
FEVRIER 1954				
4-5	Montréal	4	9	2
10	Québec	2	3	1
24-27	Montréal	7	13	4
MARS 1954				
4-5	Québec	4	6	2
10-12	Montréal	5	11	3
17-20	Montréal	7	12	4
24	Bas du Fleuve	2	3	1
25	Québec	2	5	1
31	Montréal	2	5	1
AVRIL 1954				
1-2	Montréal	4	9	2
22-23	Montréal	4	6	2
28-30	Montréal	6	9	3
MAI 1954				
12-13	Montréal	3	6	2
20	Montréal	1	4	1
JUIN 1954				
3-4	Montréal	4	4	3
9	Montréal	1	2	1
21-23	Montréal	4	5	3
TOTAL		97	217	58

Cette enquête publique a permis un inventaire complet de l'organisation sociale, politique et économique de la Province.

L'ampleur de l'entreprise et l'analyse des nombreux mémoires ont rendu nécessaire, à trois reprises, la prolongation du mandat de la Commission, qui devait se terminer le 1er mars 1954. Il a été prolongé d'abord jusqu'au 1er mars 1955, puis au 16 octobre de la même année, enfin jusqu'au 16 février 1956.

La Commission a entendu, au cours de séances particulières, de nombreux experts dont voici la liste :

Hector Bertrand, s.j., président du Comité des Hôpitaux du Québec;

Mtre Maximilien Caron, vice-doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Montréal;

Rosaire Courtois, c.a., président de l'Institut des Comptables Agréés de la province de Québec;

le lieutenant-colonel J.-Lucien Dansereau, ingénieur professionnel, membre de la Commission Conjointe Internationale;

René Dupuis, ingénieur professionnel, membre de la Commission Hydro-Electrique du Québec;

Mtre Paul Gérin-Lajoie, avocat, de Montréal;

Gilbert Latour, directeur général de la Chambre de Commerce de Montréal;

Mtre Roswell Magill, président de l'*American Tax Foundation,* New-York;

Mtre René Paré, avocat, de Montréal, président du Conseil supérieur de la Coopération;

Mtre Joseph Piller, juriste, professeur à l'Université de Fribourg, Suisse;

Dr. J. T. Turner, directeur du Royal Victoria Hospital, de Montréal;

Yves Urbain, économiste, professeur à l'Université de Louvain;

Vittorio Vaccari, secrétaire général de l'Association Patronale Italienne;

Roland Vinette, directeur général des Ecoles Normales catholiques de la province de Québec.

Il convient de louer ici le rôle joué par les journaux et la radio qui ont tenu la population au courant des travaux de la Commission. Celle-ci exprime sa gratitude à tous ceux qui ont collaboré à ses travaux.

Introduction générale

Notre tâche

C'est un vaste champ d'enquête que le Gouvernement de la province de Québec nous confiait, le 1er mars 1953. D'après les termes mêmes de la loi instituant la Commission, celle-ci se voyait, en effet, assigner au moins deux grands objectifs : l'un, tout à fait général, qui consistait à "enquêter sur les problèmes constitutionnels" de l'heure présente, l'autre, plus particulier et spécial, qui avait pour but d'étudier "le problème de la répartition des impôts entre le pouvoir central, les provinces, les municipalités et les corporations scolaires", tant suivant le droit constitutionnel que selon la pratique suivie par les divers gouvernements depuis 1867.

A première vue, ce double objectif peut paraître assez restreint, et n'exiger en conséquence que des développements peu élaborés, voire plutôt techniques. Mais c'est là une illusion qui se dissipe vite dès que l'on se met au travail. Comment, en effet, enquêter sérieusement sur les problèmes constitutionnels sans rechercher, analyser et approfondir les causes qui leur ont donné naissance ? De tels problèmes, évidemment, ne sont pas les fruits de la génération spontanée : ils doivent d'abord leur origine aux transformations qui se sont opérées, surtout depuis un quart de siècle, dans la vie sociale, économique, culturelle et politique du pays et de la province, transformations qui demandent, semble-t-il, un rajustement des cadres juridiques et même, prétendent certains, une revision du fédéralisme tel qu'il a été établi par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

On ne peut donc mener une enquête satisfaisante sur les problèmes constitutionnels de l'heure présente en se limitant strictement au terrain juridique, puisque les difficultés qui s'y rencontrent ont, la plupart du

temps, leur origine ailleurs. De même, il serait peu utile d'étudier le partage des impôts entre les divers gouvernements en vue seulement d'en dresser le catalogue ou d'en connaître le fonctionnement; l'important, c'est de parvenir à juger la répartition actuelle, et si nécessaire, d'en proposer une nouvelle. Mais on ne saurait atteindre un objectif de cette nature sans une connaissance approfondie des besoins, des charges, des revenus et des responsabilités de chacun des pouvoirs en cause, et cela exige des recherches en tous sens, puisque, de nos jours, très rares sont les aspects de la vie d'un peuple qui n'ont pas une incidence financière et donc, en définitive, fiscale.

C'est d'ailleurs, dans ce sens, que l'on a, dès le début, présenté la tâche de la Commission aux citoyens de la Province. Dès avril 1953, la Chambre de Commerce de la province de Québec publiait dans sa revue un éditorial intitulé : *Une "grande" enquête qui s'amorce* et dans lequel elle invitait tant les corps publics que les associations et les institutions privées et même les individus à soumettre leurs vues sur l'un ou l'autre des problèmes à l'étude. L'enquête, ajoutait-elle, porte principalement sur les questions d'ordre financier, mais ne peut s'y borner. "Pratiquement tous les problèmes — ceux de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire et de l'enseignement universitaire, ceux des hôpitaux et des services de santé, ceux des groupements civiques, artistiques, ceux du bien-être, aussi bien que ceux des municipalités — rentrent dans le cadre de l'enquête" [1].

Le public a répondu magnifiquement à cet appel et nous a fait connaître ses besoins et ses vues dans des mémoires dont l'abondance et la richesse sont une marque évidente de l'intérêt que partout la Commission a suscité. Jamais, semble-t-il, les citoyens du Québec ne s'étaient livrés à un pareil examen de leurs forces et de leurs faiblesses; jamais ils n'avaient pris une conscience aussi aiguë de la gravité des problèmes constitutionnels et de la nécessité de leur trouver le plus rapidement possible des solutions satisfaisantes.

---

(1) *Commerce,* avril 1953, pp. 95-96. — Dans le même sens, un avocat montréalais écrivait au mois de septembre 1953 : "On saisit alors facilement l'envergure de l'enquête. Celle-ci déborde d'emblée le problème propre des relations fédérales-provinciales qui en fut l'occasion particulière. Elle embrasse toutes les activités humaines, individuelles ou collectives, dans la province de Québec, qui sont sujettes à l'intervention législative ou à une aide financière quelconque, actuelle ou éventuelle, du gouvernement provincial. La Commission a en somme pour mission d'analyser l'organisation sociale et économique de notre province et de recenser les richesses morales et matérielles que cette organisation comporte. Elle devrait ainsi pouvoir mettre le gouvernement provincial en possession de toutes les données possibles et lui soumettre ses recommandations sur les nombreuses questions d'ordre constitutionnel ou financier qui attendent une solution". (Paul Gérin-Lajoie, *"La Commission Tremblay"*, dans *Relations,* septembre 1953, p. 235).

Le rapport que nous présentons aujourd'hui tend à se faire, autant que possible, l'écho de cet examen et de cette prise de conscience uniques dans l'histoire de la Province. Il vise à donner un tableau complet de la situation actuelle dans le Québec, mais il ne peut évidemment apporter une solution complète et définitive à tous et à chacun des problèmes de l'heure. Même si tous ces problèmes nous intéressent en raison de leur incidence financière, il y aurait eu, de notre part, présomption, témérité et même égarement si nous avions entrepris de leur chercher à tous une solution, alors que notre mandat ne nous y autorisait nullement et que le peu de temps à notre disposition nous imposait de nous borner à l'essentiel. D'autres, espérons-le, continueront et parachèveront notre oeuvre.

Celle-ci se divise en cinq grandes parties. Elle débute par l'examen et le récit des relations fédérales-provinciales depuis la Confédération jusqu'à nos jours. Nous savons très bien que la matière à traiter dans cette première partie ne diffère guère de celle qu'a déjà longuement étudiée le Rapport de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* en 1940, mais la tâche à remplir et les objectifs à atteindre nous ont induits à reconsidérer cette matière sous un angle plus restreint et d'un point de vue différent, qui accordent, comme il convient, une place prépondérante à la province de Québec.

Cette place ne fait que s'accroître dans la deuxième partie de notre travail, consacrée à donner un tableau aussi complet que possible de la situation actuelle concernant l'état des finances publiques, tant de la Province que des institutions qui relèvent de sa juridiction. Nous avons cru qu'un tel inventaire s'imposait avant d'en arriver à proposer quoi que ce soit. D'ailleurs, la plupart des associations et institutions qui se sont présentées devant nous dressaient déjà dans leur mémoire le bilan de leurs ressources et de leurs besoins; il ne nous restait qu'à synthétiser ces données et à en combler les lacunes pour avoir une bonne vue d'ensemble de la situation actuelle dans la Province.

Le Québec posant par ailleurs un cas particulier à l'intérieur de la fédération canadienne par le fait qu'il est la seule province où vit une population en immense majorité de culture française et de religion catholique, il nous a paru nécessaire de tenter un effort en vue de définir les caractères de cette population, ses aspirations fondamentales et ses besoins particuliers en tant même que groupe ethnique distinct, bref en vue de montrer pourquoi et comment cette province n'est pas et ne peut pas être comme les autres.

Il nous a fallu pour cela étudier les deux principales cultures existant au Canada et exposer en particulier les conditions de vie faites à la culture canadienne-française depuis la Conquête, et pourquoi il importe au pays tout entier que cette culture trouve les moyens de vivre et de s'épanouir au Canada.

Notre rapport aurait été incomplet s'il n'avait en outre comporté une étude sur le régime constitutionnel et politique propre à l'Etat canadien depuis 1867. La question du fédéralisme, tant en lui-même que dans la forme particulière qu'il revêt au Canada, a retenu longuement notre attention. Nous avons même cru bon de l'examiner dans ses rapports avec les grands problèmes internes de l'heure présente : problèmes d'ordre éducationnel, économique, social et fiscal.

Après ces études de faits et d'idées, après cet exposé de nos "constatations et opinions", viennent, comme le demande la loi instituant la Commission, les "recommandations quant aux mesures à prendre pour la sauvegarde des droits de la Province, des municipalités et des corporations scolaires". Ces recommandations découlent tout naturellement des premières parties de notre rapport et tendent, du moins nous l'espérons, à proposer l'adoption et l'application d'un sain fédéralisme, dans les cadres duquel les deux grands pouvoirs intéressés — le fédéral et le provincial québecois avec toutes les institutions qui en dépendent — pourront, en y mettant, de part et d'autre, de la bonne volonté, vivre en paix et remplir leurs fonctions pour le plus grand bien et de la petite patrie québecoise et de la grande patrie canadienne.

Qu'il nous soit permis, en terminant cette introduction, d'exprimer un regret: celui du manque de documentation en langue française sur les problèmes fondamentaux du Canada et du Québec à l'heure présente : constitutionnels, politiques, sociaux, économiques, financiers et autres. Il y a là une grave lacune, qui ne peut à la longue que nuire aux véritables intérêts du groupe canadien-français. Aussi dans le but de la combler partiellement publions-nous, avec le présent rapport, un volume de statistiques sur la situation actuelle de la province de Québec, et, en annexes, un certain nombre d'études faites par des experts sur des questions concernant les objectifs mêmes de notre enquête. Puissent tous ces travaux être de quelque utilité aux citoyens du Québec pour qui, en définitive, ils ont été entrepris.

Première partie

Aperçu historique

Il ne nous appartient pas de refaire ici l'histoire du Canada ou même celle de la province de Québec. D'autre part, un coup d'oeil rétrospectif sur la période bientôt séculaire qui va de la Confédération à nos jours ne peut que faciliter la compréhension des événements actuels dans le domaine des relations fédérales-provinciales. Entre Québec et Ottawa, en ces dernières années, ont surgi des difficultés, qu'on ne pourra expliquer suffisamment en se bornant au seul présent, parce qu'elles ont pris racine dans le passé ou sont pour ainsi dire inhérentes au régime constitutionnel de 1867. D'où l'utilité de ce bref aperçu historique.

Ce dernier porte sur la Confédération et sur les relations fédérales-provinciales. Tout en donnant des événements une vue aussi large que possible, il insiste, comme le demande notre mandat, sur le rôle joué par la province de Québec et sur l'aspect financier et fiscal de ces relations, ce qui, du même coup, en détermine l'ampleur et en précise le caractère.

PREMIERE SECTION

La Confédération

Dans notre histoire, il est un événement capital auquel il faut sans cesse se référer, parce qu'il a commandé le destin de toute l'Amérique du Nord britannique et que les décisions prises alors continuent d'influer sur la vie canadienne d'aujourd'hui. A cet événement ou plutôt à cet ensemble d'événements, on a donné un nom devenu classique : la Confédération. Il importe de nous y arrêter ici, pour en dégager quelques grands traits.

CHAPITRE I

Les causes

Depuis longtemps, la Confédération se préparait dans les esprits et dans les faits. Du Canada, de l'Angleterre et même des Etats-Unis, avaient surgi divers plans et projets en vue de ramasser en un seul corps colonies et provinces britanniques répandues à travers toute l'Amérique du Nord. En 1864, grâce à un concours de circonstances, qui allait exercer sur les hommes et les événements une pression déterminante, la Confédération devenait possible et réalisable.

Des causes multiples y travaillèrent, les unes tendant à unir, les autres tendant à garder distinctes les différentes provinces britanniques; aussi nous semble-t-il bon de distinguer entre les causes qui amenèrent l'union et celles qui lui donnèrent son caractère fédératif, en insistant davantage sur les secondes comme étant d'un intérêt plus immédiat pour la province de Québec.

Les causes de l'union

Les causes de l'union sont connues. Ce sont celles que les historiens ont le plus étudiées et sur lesquelles ils ont le plus écrit. En fait, tout bon manuel d'histoire du Canada ne manque pas d'en fournir l'énumération, et le Rapport de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* dit rapport Rowell-Sirois, en donne un aperçu intéressant. Aussi un rappel sommaire suffira-t-il ici.

Ces causes, d'ailleurs, n'ont rien de bien original, si l'on en croit les dires des spécialistes ès sciences politiques. Selon eux, l'union entre Etats exige certaines conditions préalables, comme le voisinage géographique, la similitude des institutions sociales et l'allégeance à un même souverain ou l'appartenance à une même communauté politique; d'autre part, une telle union se produit ordinairement par l'action des trois causes suivantes: le besoin d'une défense commune, le désir commun d'indépendance et l'espoir d'avantages économiques à retitrer; en somme : le besoin de sécurité, le désir de liberté et l'espoir de prospérité.

Or, l'on n'a qu'à jeter un coup d'oeil sur l'Amérique du Nord britannique de 1864 pour y retrouver une à une et ces conditions et ces causes.

Toutes ces colonies et provinces, si dispersées soient-elles alors, s'échelonnent le long de la frontière septentrionale des Etats-Unis, et de leur réunion peut surgir un bloc géographique comparable en étendue et peut-être aussi en cohésion au voisin du sud. De plus, elles font toutes partie d'un même empire, jouissent des mêmes institutions politiques et, à l'exception du Bas-Canada, sont peuplées par des gens de même origine, qui parlent la même langue, pratiquent une foi semblable et ont adopté un commun système de lois. Les conditions préalables d'une union entre Etats se trouvent donc parfaitement réalisées, sauf au Bas-Canada. Mais ce dernier est seul de son espèce, et trop faible encore pour se tenir à l'écart. D'ailleurs des liens politiques et juridiques l'unissent déjà au Haut-Canada.

Ces conditions toutefois existent depuis longtemps. Mais voici que d'autres causes entrent en jeu pour provoquer un rapprochement après 1860. D'abord le besoin commun de sécurité. Au sud, le jeune colosse américain s'agite, entre en convulsions, se divise en quelque sorte en deux tronçons qui se livrent une lutte atroce, à laquelle l'Angleterre se mêle plus ou moins ouvertement. Au nord, les petites provinces britanniques, isolées chacune dans son coin, mais toutes en contact avec le puissant voisin, sont bien exposées à recevoir des coups. De fait, en plusieurs points, les frontières sont menacées, et l'Angleterre s'avoue impuissante à défendre, une à une, toutes ces colonies, sans l'aide de leurs habitants. Un front commun s'impose donc, si l'Empire britannique veut conserver ses provinces en Amérique du Nord.

A ce front commun, qui peut apporter la sécurité, le Bas-Canada ne saurait faire grise mine, parce que, plus que n'importe quelle autre province, il redoute d'être absorbé par la république voisine, et il a certainement plus à perdre en pareille aventure. En fait, — et c'est l'évêque de Trois-Rivières, Mgr Thomas Cooke, qui le signale, — les Canadiens français ont le choix entre la Confédération ou l'annexion, et la première leur paraît sans doute beaucoup plus rassurante que la seconde pour l'avenir de leur groupe national.

La seconde cause classique — le désir de liberté et d'indépendance — joue dans l'union des colonies britanniques de l'Amérique du Nord un rôle beaucoup moins important que celui qu'elle a rempli, un siècle auparavant, dans la formation des Etats-Unis. Ce n'est pas, en effet, d'un sursaut de révolte contre la métropole que naît l'union, mais chez ceux

qui y travaillent, on n'en discerne pas moins la conviction que leur geste est une étape importante vers l'indépendance, en même temps que le point de départ d'un grand destin pour toutes les provinces britanniques. Isolées et dispersées, celles-ci ne peuvent que continuer à vivre leur petite vie médiocre, sans grandir; réunies en un seul corps couvrant la moitié de l'Amérique du Nord, elles peuvent espérer un avenir magnifique et acquérir une puissance qui les fera partout respecter et leur ouvrira un jour la voie de l'indépendance totale.

En tout cas, une pareille vision se retrouve chez la plupart des Pères de la Confédération, et ce n'est pas pour rien que John A. Macdonald aurait voulu que le nouvel Etat portât le nom de royaume du Canada.

A ces deux causes s'en ajoute une troisième: l'espoir d'une plus grande prospérité matérielle. Les deux Canadas et les Provinces maritimes connaissent alors des difficultés économiques et financières. En supprimant les frontières et en permettant la soudure en un seul corps de toutes les provinces, la Confédération supprimera du même coup les douanes, et activera donc le commerce interprovincial; elle ouvrira d'immenses champs nouveaux à l'exploitation et exigera de nombreux capitaux, surtout pour la construction des chemins de fer dont le nouvel Etat aura un pressant besoin pour à la fois créer, affirmer et assurer son unité.

D'ailleurs, la prospérité américaine, fruit en grande partie de l'unité du territoire, est là comme un exemple, attirant, probant, exemple qu'il faut suivre avant qu'il ne soit trop tard. Aussi brasseurs d'affaires, financiers, constructeurs de chemins de fer, poussent-ils tous à l'union, et font-ils pression au Canada comme en Angleterre, pour qu'elle se réalise au plus tôt. Quand les Maritimes menaceront de tout faire échouer, ils interviendront auprès du gouvernement britannique, pour que celui-ci, à son tour, fasse entendre raison aux provinces récalcitrantes.

Ces causes générales existaient toutefois depuis longtemps. Pourquoi les pourparlers d'union débutèrent-ils en 1864 ? Deux événements se produisent alors qui incitent les hommes à l'action immédiate: la crise politique au Canada Uni atteint son paroxysme et les chefs des Maritimes décident de se réunir à Charlottetown.

La province du Canada est devenue ingouvernable. Les ministères se succèdent et succombent à tour de rôle. On a essayé de toutes les combinaisons possibles entre partis, et toutes ont échoué. On a eu recours sans succès à tous les expédients politiques. Et pour comble, les passions raciales et religieuses ont été soulevées et menacent la paix entre les deux sections de la Province. Les chefs politiques et religieux du Bas-Canada sont in-

quiets et envisagent l'avenir sous un jour sombre. Une seule solution demeure: la fédération, soit entre le Bas et le Haut-Canada, soit entre toutes les provinces britanniques. Le 30 juin 1864, se forme précisément une coalition qui prend cette solution pour unique programme.

La Confédération est décidée. Reste à l'accomplir. Or, sur ces entrefaites, on apprend à Québec qu'une conférence, composée de délégués des Provinces maritimes, s'ouvrira, le 1er septembre, à Charlottetown, en vue de discuter l'opportunité d'une union entre la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et de l'Ile-du-Prince-Edouard. Pour les Canadiens, c'est une chance inespérée. Ils se font inviter à la conférence, exposent leurs vues, obtiennent des adhésions et convoquent toutes ces délégations à Québec pour le mois d'octobre. Une véritable constituante va s'y tenir, qui élaborera dans ses lignes maîtresses le plan de la future fédération.

Les causes du caractère fédératif de l'union

Car l'union des provinces britanniques va se faire sur une base fédérative, c'est-à-dire selon un mode qui laissera subsister, tout en leur enlevant certains pouvoirs, les gouvernements provinciaux alors en fonction [1]. Non sans peine toutefois : un bon nombre de délégués préféreraient une union législative ou Etat unitaire, qui fusionnerait toutes les provinces sous un seul et même gouvernement.

John A. Macdonald, surtout, tient à ce dernier mode d'union. Il se défie alors du système américain, et ne voudrait qu'un seul gouvernement, mais un gouvernement fort, efficace et peu coûteux: "J'ai maintes et maintes fois déclaré, avouera-t-il, que si nous pouvions avoir un gouvernement et un parlement pour toutes les provinces, nous aurions eu le gouvernement le meilleur, le moins dispendieux, le plus vigoureux et le plus fort" [2]. Ce n'est qu'à contre-coeur qu'il finira par accepter, du moins extérieurement, le mode fédératif, et encore s'efforcera-t-il d'introduire le plus d'éléments unitaires possible dans la nouvelle constitution, qu'il présentera en ces termes à l'Assemblée législative de Québec, en 1865: "Je suis heureux de croire que nous avons trouvé un plan de gouvernement qui possède le double avantage de nous donner la puissance d'une union législative et la liberté d'une union fédérale" [3].

---

(1) Nous aurons l'occasion, dans la quatrième partie de ce rapport, de préciser ce qu'il faut entendre par un Etat fédératif.
(2) *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord,* (Québec 1865), p. 30.
(3) *Ibid.,* pp. 33-34.

Macdonald a l'appui du gouverneur général, lord Monck, qui partage de semblables convictions sur le caractère de la future union. A Londres, des critiques s'élèveront contre la forme fédérative adoptée à Québec, et lord John Russell se déclarera partisan d'une union législative [1]. Il faudra que le parrain du projet de loi, lord Carnavon, intervienne pour répondre aux adversaires et leur démontrer que, "dans les circonstances actuelles, une union législative serait impraticable" [2].

Impraticable, impossible, tels sont les deux mots qui reviennent comme un refrain dans la bouche des orateurs, dès qu'ils abordent la question de l'union législative des provinces britanniques, les uns les prononçant avec regret, les autres avec conviction. Sur ce point, Cartier, Tupper, Brown, Carnavon et même Macdonald tiennent le même langage. "Nul autre projet n'est possible que le système fédéral" [3], répondra Cartier aux partisans de l'union législative. Et Brown de préciser: "Il est une autre raison pour laquelle l'union ne peut être législative: il eût été impossible de la faire adopter. Il fallait ou accepter une union fédérale ou abandonner la négociation. Non seulement, nos amis du Bas-Canada étaient contre, mais les délégués des provinces maritimes l'étaient aussi; nous n'avions pas à choisir, il fallait l'union fédérale ou rien" [4].

Macdonald, lui, ne cachera pas son opinion: "Je n'ai jamais hésité à dire que si la chose était praticable, une union législative eût été préférable", mais, ajouta-t-il, "en considérant ce sujet et en le discutant, comme nous l'avons fait dans la conférence avec le désir d'en venir à une solution satisfaisante, j'ai trouvé que ce système était impraticable" [5].

Pourquoi l'union législative passait-elle alors pour irréalisable, pour impossible ? Une première réponse consisterait à dire tout simplement : les provinces n'en voulaient pas, en particulier les Provinces maritimes et surtout le Bas-Canada. A la Chambre des Communes britannique, le sous-secrétaire d'Etat aux Colonies, M. Adderley, ira même jusqu'à

---

(1) "He had to express his regrets that this was not a legislative instead of a confederated union. He feared that separate local Legislatures would be attended with great inconvenience, and that the work of the Confederation could only be done by a single Legislature" (*Hansard Parliamentary Debates,* 30 Victoria, 1867, vol. CLXXXV, pp. 578-579).

(2) "It has been urged that this Union should have been a legislative rather than a federal one. I admit, to a certain extent, the validity of the objection. When Upper and Lower Canada were connected in a legislative Union, Lord Durham distinctly contemplated a similar incorporation of the Maritime Provinces. Nor are there wanting to this opinion many of the ablest of Canadian Statesmen. But the answer is simply this —: that a legislative Union is, under existing circumstances, impraticable". (*Ibid.*, p. 568).

(3) *Débats sur la Confédération,* 1865, *op. cit.*, p. 56.

(4) *Ibid.*, p. 109.

(5) *Débats sur la Confédération,* 1865, *op. cit.*, p. 30.

dire que l'adoption du principe fédératif n'est que la conséquence d'une sorte de compromis final entre les intérêts opposés des provinces [1].

Mais, pour quelles raisons celles-ci rejetèrent-elles l'union législative? Distinguons entre certaines raisons générales et les raisons plus particulières et propres au Bas-Canada.

Raisons générales

Si l'on en croit un spécialiste du fédéralisme, le professeur anglais K. C. Wheare, il est quatre ou cinq raisons ou causes qui, lors des unions entre Etats, déterminent l'adoption de la forme fédérative et le rejet de la forme unitaire, et ces raisons, ajoute-t-il, se retrouvent toutes à l'origine de la Confédération. Ce sont les suivantes : une expérience antérieure propre, de la part des Etats, provinces ou colonies qui s'unissent, comme corps politiques autonomes ou indépendants, des intérêts économiques divergents, l'isolement géographique, des différences de langue, de race, de religion et de nationalité, et enfin la diversité des institutions sociales [2].

Il est facile de reprendre une à une chacune de ces causes pour en faire ressortir l'influence dans le choix du régime fédératif en 1864.

Les provinces qui acceptent alors de s'unir ont, chacune, une assez longue histoire politique propre et jouissent toutes du gouvernement responsable. Les Maritimes surtout tiennent au maintien de leur individualité. Le Haut et le Bas-Canada ne forment apparemment qu'un seul tout, mais en réalité les deux milieux mènent une vie distincte, et le Bas-Canada aspire au jour où il pourra reprendre, comme de 1791 à 1840, son existence à part et la maîtrise — cette fois, réelle — de sa propre destinée politique. En somme, les provinces veulent bien s'unir, mais tiennent aussi à survivre comme unités politiques autonomes; leur volonté d'union ne va pas jusqu'à l'acceptation du suicide de leur part; tout en consentant à l'union, elles ne rejettent pas moins l'uniformité [3].

---

(1) "The adoption of the principle of federation, as compared with what might be preferable if practicable, a solid legislative union, is simply the consequence of the absolute necessity of the adjustment of inveterate local interests, and the *ultimatum* of mutual compromise between the Provinces". (*Parliamentary Debates,* House of Commons, (February 28, t. 185), p. 1169.

(2) K. C. Wheare, *Federal Government* (3rd edition, London-Toronto 1953), pp. 40-43.

(3) Lord Carnarvon dira à la Chambre des Lords : "The Maritime Provinces are ill-disposed to surrender their separate life, and to merge their individuality in the political organization of the general body. It is in their case impossible, even if it were desirable by a stroke of the pen to bring about a complete assimilation of their institutions to those of their neighbours". (*Parliamentary Debates,* loc. cit., p. 568).

D'ailleurs, les intérêts économiques divergents et l'état d'isolement où vivent la plupart d'entre elles, rendent nécessaire le maintien d'une forme locale de gouvernement. Inutile d'insister sur ce point que le rapport Rowell-Sirois a longuement traité déjà [1]. Rappelons seulement que, selon George Brown, le régime fédératif permettrait à chaque province d'être financièrement autonome, c'est-à-dire d'assumer uniquement ses propres dépenses, et non celles des autres provinces. D'après lui, le Bas-Canada, sous l'Union, aurait vécu aux dépens du Haut-Canada, lequel aurait payé, à lui seul, les trois-quarts des dépenses globales. Aussi Brown souhaite-t-il une séparation qui laisse chacun maître chez soi :

"Toutes les affaires locales, dira-t-il, doivent être bannies de la législature générale; les gouvernements locaux seront chargés des affaires locales, et si nos amis du Bas-Canada jugent à propos de faire trop de dépenses, eux seuls en porteront le fardeau. Nous n'aurons plus à nous plaindre qu'une section fournit les fonds et que l'autre les dépense. Dorénavant, ceux qui contribueront dépenseront, et ceux qui dépenseront plus qu'ils ne doivent, en supporteront la peine" [2].

A cela s'ajoutent les exigences de la géographie. Si l'on prétend réunir en un seul corps les provinces britanniques de l'Amérique du Nord, de l'Atlantique au Pacifique, il faut adopter un système plus souple et plus adapté à chaque section que la simple union législative avec son gouvernement unique. Les distances sont énormes, et les intérêts locaux différents. Comment un gouvernement central pourra-t-il, dans ces circonstances, rendre justice à la fois à toutes les provinces et se charger des intérêts propres à chaque région ?

C'est là une impossibilité, déclarera Cartier [3]. Et Brown de donner des explications :

"On a prétendu que l'Union aurait dû être législative au lieu d'être fédérale. S'il est une question sur laquelle des hommes voulant sincèrement le même but peuvent différer honnêtement d'opinion, c'est celle-ci, — mais pour ne parler

---

(1) *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces,* (Ottawa 1940), vol. I. pp. 19 à 30.

(2) *Débats sur la Confédération,* 1865, op. cit., pp. 91-92. Il est à noter que lord Carnarvon s'arrêtera assez longuement sur ce point à la Chambre des Lords: "It has been said that whilst Upper Canada contributes the larger share of taxation, Lower Canada enjoys more than her just portion of the public expenditure. That allegation, whether well or ill-founded, also finds its answer in this Bill. Henceforth, apart from the revenue raised for the common purposes of the Confederation, local taxation and expenditures will depend upon the local authorities. Thus, all those complaints which must arise under the circumstances of such an union, as that which now exists — complaints of partiality, of neglect, of mismanagement of roads, bridges, and those public works which are the very life of a young community — must cease. All local works will devolve upon local authorities, who in turn will be responsible to the taxpayers." (*Parliamentary Debates,* House of Lords, February 19, 1867).

(3) "Je crois qu'il eût été impossible à un seul gouvernement de s'occuper utilement des intérêts privés et locaux des diverses sections ou des diverses provinces." (*Débats sur la Confédération,* op. cit., p. 56).

que de la mienne, je crois que la conclusion à laquelle on est venu est la plus sage. . . Est-ce que l'on peut croire qu'il eût été possible à un corps d'hommes siégeant à Ottawa d'administrer avec efficacité et sagesse les affaires de la paroisse de la Rivière-Rouge, de Terreneuve et de tout le pays intermédiaire ? (...) Et serait-il possible à un corps délibérant de s'acquitter de travaux aussi nombreux?"[1].

Une raison déterminante impose enfin le régime fédératif comme le seul régime possible: les populations à unir sont trop différentes par la langue, la religion, l'origine ethnique, le système juridique en vigueur chez elles, la culture nationale et les institutions sociales. Toutes ces provinces font sans doute partie de l'Empire britannique, mais chacune a grandi dans un état d'isolement, vivant à sa façon sa vie sociale et politique, se donnant un ensemble de lois adaptées à ses besoins et auxquelles il lui est pénible de renoncer.

Raison qui vaut non seulement pour le Bas-Canada, bloc à part et inassimilable, mais aussi pour les provinces maritimes, qui tiennent à leur système de lois et à leurs institutions. John A. Macdonald lui-même insistera sur la valeur d'un tel argument en faveur de la forme fédérative de l'union: "Nous avons trouvé, dira-t-il, que, quoique le peuple des provinces inférieures parle la même langue que celui du Haut-Canada et soit régi par la même loi, — loi basée sur le droit anglais, — il n'y avait, de la part de ces provinces, aucun désir de perdre leur individualité comme nation, et qu'elles partageaient à cet égard les mêmes dispositions que le Bas-Canada". En conséquence, ajoutera Macdonald, le seul système acceptable, "même aux Provinces maritimes", c'est l'union fédérative [2].

Mais le facteur décisif fut sans contredit la présence au Bas-Canada d'un groupe national différent, solidement installé depuis plus de deux siècles et aspirant à recouvrer son autonomie politique. Dans de telles

---

(1) *Débats sur la Confédération,* op. cit., pp. 189-190. De même, J.-H. Gray, du Nouveau-Brunswick, écrira quelques années après la Confédération: "A Federal in preference to a Legislative Union would be best suited to the exigences of the country; its extended area and comparatively sparse population rendering it utterly impossible that the local wants of distant districts could be attended to in the General Parliament, particularly as in several of the Provinces municipalities were not established, direct taxation was unknown, and the people were accustomed to look to their local legislatures for all those measures which would increase the settlement, open the communications, afford education and tend to develop the resources of their Provinces." *(Confederation, or the political and parliamentary history of Canada, from the Conference at Quebec in October 1864, to the admission of British Columbia in July 1871,* (Toronto 1872), p. 55.

(2) *Débats sur la Confédération,* op. cit., p. 30. Macdonald ajoutait encore: "Quoique les provinces maritimes eussent une loi commune dérivant de la même source que celle du Haut-Canada, chacune d'elles possédait cependant un certain nombre de lois qui lui étaient propres, — telles, par exemple, que la loi de la propriété, la loi municipale, la loi des cotisations, la loi pour la protection des biens et de la liberté des sujets; et chacun peut se convaincre qu'avec une telle diversité de législation, il eût été hors de question de songer à placer toutes ces provinces sous une union législative". (*Ibid.,* p. 30).

circonstances, le nouvel Etat qui allait naître pouvait reposer sur l'union, mais non sur l'unité des nationalités. Et encore l'union morale entre les deux principaux groupes ethniques n'était-elle possible qu'à la condition de laisser à chacun le soin de s'occuper de ses intérêts particuliers, qu'à la condition donc d'adopter le régime fédératif [1].

L'expérience du régime unitaire qui se poursuivait au Canada depuis un quart de siècle avait abouti à un échec tant sur le plan politique que sur le plan national : la Province était en pleine crise gouvernementale et connaissait ce qu'on appelait alors la lutte des races. Ç'eût été manquer de sagesse que d'essayer de reprendre sur un plan plus vaste l'expérience malheureuse des deux Canadas.

Cartier d'ailleurs ne se lassera de le répéter à ses collègues: seul le système fédératif est possible, et cela précisément à cause de la diversité des races. Il faut un gouvernement central qui s'occupe "des grandes questions d'intérêt général dans lesquelles les différences de race n'ont rien à démêler", et il faut aussi des gouvernements provinciaux qui aient la charge exclusive des intérêts ethniques et religieux. C'est le seul moyen d'avoir la paix en ce domaine [2].

Ainsi donc, l'histoire, la géographie, les intérêts économiques, la composition sociologique de la nouvelle collectivité, tout imposait un régime fédératif plutôt qu'unitaire. Sans doute, comme le déclarait lord Carnavon à la Chambre des Lords, un Etat fédératif a moins de cohésion qu'un Etat unitaire, mais la seule alternative, c'est le rejet de l'union elle-même. Une fédération, ajoutera-t-il, n'est possible qu'à certaines conditions : il faut que les Etats qui se fédèrent, d'une part se ressemblent assez pour consentir à l'union et, d'autre part, soient assez différents pour refuser la fusion en un seul corps politique. Et tel est, conclura-t-il, le cas présent des provinces de l'Amérique du Nord britannique [3].

---

(1) Dans son ouvrage, *Federal Government,* K. C. Wheare considère la divergence de nationalité comme le principal facteur dans le choix du régime fédératif, et il remarque que ce facteur a joué à fond en ce sens lors de la Confédération canadienne. (*Op. cit.,* p. 42).

(2) Cf. *Débats sur la Confédération,* op. cit., pp. 56 à 59.

(3) "I know that objections are sometimes made to the principle of a federative government. It is true that no federation can be as compact as a single homogeneous State, though the compactness will vary with the strength or weakness of the central government. It is true that federation may be comparatively a loose bond, but the alternative is no bond at all. It is not every nation, or every stage of the national existence, that admits of a federative government. Federation is only possible under certain conditions, when the States to be federated are so far akin that they can be united, and yet so far dissimilar that they cannot be fused into one single body politic. And this, I believe, to be the present condition of the Provinces of British North America." (*Parliamentary Debates,* House of Lords, February 19, 1867, loc. cit., p. 576a).

BIBLIOTHÈQUE

Raisons particulières du Bas-Canada

Ces raisons générales valent pour toute la nouvelle collectivité dans son ensemble. Peut-être n'est-il pas sans intérêt d'approfondir quelque peu les raisons particulières qu'avait le Bas-Canada d'exiger une union de caractère fédératif.

Précisons dès le début que nous parlons de l'élément canadien-français, lequel forme environ les quatre-cinquièmes de la population totale de l'ancien Bas-Canada [1], et non de la minorité anglo-protestante. Celle-ci, en effet, désire une union législative et craint de tomber sous la tutelle d'un gouvernement où la majorité des députés sera catholique et française [2]. Aussi multiplie-t-elle les précautions quand elle se rend compte qu'elle devra se résigner à vivre sous un tel régime.

Tout en s'efforçant de rassurer la minorité par toutes sortes de promesses, les chefs canadiens-français n'en revendiquent pas moins avec force et obstination un cadre politique qui assure la survivance et la liberté d'épanouissement de la majorité. Celle-ci, à l'époque, forme déjà une nationalité homogène, pleine de vitalité, qui a conscience de son originalité, et qui, de plus, considère l'Acte d'Union de 1840 comme une injustice et attend avec impatience le jour où elle pourra reprendre le contrôle de sa propre vie politique.

En somme, la nation canadienne-française, loin de consentir à disparaître, veut vivre et se gouverner elle-même. La voie de l'indépendance totale lui étant fermée, il ne lui reste qu'à obtenir le maximum d'autonomie politique au sein du nouvel Etat qu'on s'apprête à fonder.

Le régime de l'union législative, elle le connaît et ne peut l'accepter. Elle en a goûté les fruits depuis un quart de siècle. Et encore ne s'agissait-il que d'une union à deux et dans laquelle le Bas-Canada avait l'égalité numérique de représentation. Le nouveau projet qu'on met de l'avant envisage l'union de toutes les provinces de l'Amérique du Nord britannique et s'accompagne évidemment du principe, — longtemps refusé par Cartier, mais devenu une nécessité devant laquelle il n'a plus qu'à s'incliner, — de la représentation selon la population. Accepter un pareil

---

(1) Lors du recensement de 1861, le Bas-Canada compte 847,320 habitants d'origine française et 942,724 catholiques sur une population totale de 1,110,664.

(2) Voici comment s'exprime, en 1865, un anglo-protestant du Bas-Canada, M. O'Halloran: "Pourquoi s'oppose-t-on à une union législative? La raison pour laquelle la population d'origine française du Bas-Canada est opposée à une pareille union, est justement celle qui porte la minorité du Bas-Canada à se déclarer en sa faveur, car c'est cette union-là que nous voulons". (*Débats sur la Confédération,* op. cit., p. 797.) — Voir aussi le discours de l'hon. M. Sanborn en ce sens (*Ibid.,* p. 226).

régime dans de telles conditions, ce serait pour elle accepter de disparaître à brève échéance.

Aussi John A. Macdonald finira-t-il par reconnaître que ses projets d'union législative sont impraticables. Et la première raison qu'il en donnera est la suivante: Ce système, dira-t-il, "ne saurait rencontrer l'assentiment du peuple du Bas-Canada, qui sent que, dans la position particulière où il se trouve comme minorité, parlant un langage différent, et professant une foi différente de la majorité du peuple sous la confédération, ses institutions, ses lois, ses associations nationales, qu'il estime hautement, pourraient avoir à en souffrir. C'est pourquoi il a été compris que toute proposition qui impliquerait l'absorption de l'individualité du Bas-Canada, ne serait pas reçue avec faveur par le peuple de cette section" [1].

Il est à noter que lord Carnavon, le parrain du projet de loi à la Chambre des Lords, reprendra le même argument pour démontrer qu'il est impossible d'adopter une union législative. Non seulement les provinces maritimes tiennent à leur individualité politique, mais le Bas-Canada ne peut accepter qu'un régime fédératif:

"Le Bas-Canada, aussi, est jaloux et fier, à bon droit, de ses coutumes et de ses traditions ancestrales; il est attaché à ses institutions particulières et n'entrera dans l'union qu'avec la claire entente qu'il les conservera. Le 42e article du Traité de Capitulation, en 1760, lorsque fut cédé le Canada par le marquis de Vaudreuil au général Amherst, comporte ceci: Les Français et Canadiens continueront d'être gouvernés suivant la Coutume de Paris et les lois et usages établis pour ce pays. La Coutume de Paris est encore le fondement reconnu de leur code civil, et leurs institutions nationales ont été pareillement respectées par leurs compatriotes anglais, et chéries par eux-mêmes. Et c'est avec ces sentiments et à ces conditions que le Bas-Canada consent maintenant à entrer dans cette confédération"[2].

Même avec ces garanties, il ne faudrait pas croire que la population canadienne-française du Bas-Canada s'enthousiasma pour le projet de confédération. Pour elle, c'était la grande aventure, c'était le grand risque. Un bon nombre des siens y voyaient même le prélude à leur assimilation totale. Une seule chose pouvait calmer son inquiétude, sans la rassurer pleinement toutefois: la perspective d'un Etat provincial dont elle con-

---

(1) *Débats sur la Confédération,* 1865, op. cit., p. 30. Macdonald aura d'ailleurs l'oeil constamment fixé sur le Bas-Canada. Il sait que cette province n'admettra jamais l'union législative. Aussi déclare-t-il catégoriquement à ses collègues qu'il ne servirait à rien de revenir sur cette question et de se prononcer en faveur d'une telle union, car, dit-il, "nous savons que le Bas-Canada se prononcerait comme un seul homme contre une pareille constitution". (*Ibid.,* p. 732). — Voir aussi sa lettre du 8 octobre 1866, à Tilley, premier ministre du Nouveau-Brunswick. Si nous avions touché aux Résolutions de Québec, écrit-il, "le Bas-Canada n'aurait eu qu'une voix pour protester, et alors adieu la fédération". (Pope, *Memoirs of Sir John A. Macdonald,* vol. I, p. 305).

(2) *Parliamentary Debats,* 1867, loc. cit., p. 568.

trôlerait le gouvernement par son vote et à qui serait confié le soin de ses intérêts ethniques, religieux et culturels.

C'est l'argument dont se serviront à satiété, pour vaincre la résistance de leurs compatriotes, tous les chefs canadiens-français : Cartier, Langevin, Taché, Belleau [1]. Ils rediront : soyez sans crainte pour l'avenir. Le régime fédératif que nous avons obtenu équivaut à une séparation des provinces, "et par là le Bas-Canada conservera son autonomie avec toutes les institutions qui lui sont si chères et sur lesquelles il pourra exercer la surveillance nécessaire pour les préserver de tout danger" [2].

Aux yeux des Canadiens français, une telle perspective ne pouvait être que séduisante et faire oublier ou rejeter dans l'ombre les sacrifices consentis par ailleurs. D'autant plus que le mot "confédération", employé volontairement, semble-t-il, en un sens équivoque par la plupart des auteurs du régime proposé [3], pouvait leur laisser espérer une très large autonomie, peut-être même l'indépendance, dans la nouvelle union.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler à ce propos que, dès 1857, le *Courrier du Canada* avait, par l'intermédiaire de J.-C. Taché, exposé, dans une série de trente-trois articles, tout un plan de confédération des colonies britanniques en Amérique du Nord [4]. Déjà, *Le Canadien,* du 8 septembre 1847, avait engagé ses lecteurs de langue française à ne pas craindre pour leur avenir en cas d'une réunion de toutes les colonies britanniques de l'Amérique du Nord; au contraire, écrivait-il, une fédération donnera aux Canadiens français "une plus grande liberté d'action, une plus grande sécurité pour leurs intérêts locaux que sous l'action directe d'un gouvernement éloigné qui ignore leurs besoins et leurs voeux".

Cette plus grande liberté d'action, cette plus grande sécurité, les Canadiens français pouvaient les espérer, du moins si certains projets de fédération se réalisaient, entre autres celui qu'avait mis de l'avant le parti libéral, alors dans l'opposition au Parlement, le 25 octobre 1859. Lors d'une assemblée à Montréal, un comité spécial de ce parti mais ne com-

---

(1) Voir *Débats sur la Confédération,* 1865, op. cit., pp. 184, 379, etc.

(2) E.-P. Taché, *Ibid.,* p. 10.

(3) Sur l'emploi des mots "fédération", "confédération", "fédéral" par les hommes politiques de 1865-1867, voir W. P. M. Kennedy, *The Constitution of Canada,* 1534-1937, (second edition, Toronto 1938), pp. 403-404. Voici un exemple du langage ambigu des Pères; c'est Macdonald qui parle : "Le troisième et seul moyen d'obtenir une solution à nos difficultés était une confédération des provinces, par une union, soit fédérale, soit législative". (*Débats sur la Confédération,* p. 30).

(4) J.-C. Taché, *Des provinces de l'Amérique du Nord et d'une Union fédérale,* (Québec, 1858).

prenant que des membres du Bas-Canada [1] avait rédigé un manifeste en faveur d'une fédération. On y lisait des affirmations de ce genre:

"La substitution d'un gouvernement purement fédéral à l'union législative actuelle offre la véritable solution à nos difficultés... Il n'est pas douteux qu'en restreignant les fonctions du gouvernement fédéral aux quelques sujets d'intérêt commun qui peuvent clairement et facilement se définir, et en laissant aux différentes provinces ou subdivisions un contrôle complet sur toutes les autres questions, les habitants de chacune d'elles auraient toutes les garanties pour la conservation intacte de leurs institutions respectives que la dissolution pure et simple de l'union pourrait leur procurer".

Le manifeste se continuait en demandant la résurrection politique du Haut et du Bas-Canada avec chacun leurs anciennes frontières respectives, puis revenait sur le partage des fonctions entre les deux ordres de gouvernement:

"En définissant les attributions des gouvernements locaux et du gouvernement fédéral, il faudrait ne déléguer à ce dernier que celles qui seraient essentielles aux fins de la confédération et, par une conséquence nécessaire, réserver aux subdivisions des pouvoirs aussi amples et aussi variés que possible. Les douanes, les postes, les lois pour régler le cours monétaire, les patentes et les droits d'auteur, les terres publiques et ceux d'entre les travaux publics qui sont d'un intérêt commun pour toutes les parties du pays, devraient être les principaux, sinon les seuls objets dont le gouvernement fédéral aurait le contrôle; tandis que tout ce qui aurait rapport aux améliorations purement locales, à l'éducation, à l'administration de la justice, à la milice, aux lois de la propriété et de police intérieure, serait déféré aux gouvernements locaux" [2].

Un projet de ce genre, qu'Antoine-Aimé Dorion, l'un des principaux rédacteurs, qualifiait plus tard de "confédération réelle, donnant les plus grands pouvoirs aux gouvernements locaux et seulement une autorité déléguée au gouvernement général" [3], un tel projet, il n'est pas douteux, devait rencontrer les vues des Canadiens français sur le caractère de la future union.

L'hon. M. Sanborn, du Conseil législatif, ne s'y trompera pas. Ce projet, dira-t-il, n'exprime pas seulement les désirs du parti de M. Dorion:

"Je regarde comme certain que les sujets britanniques d'origine franco-canadienne généralement entretiennent des sentiments de cette nature; c'est-à-dire qu'ils désirent d'amples pouvoirs pour les gouvernements locaux; — de fait, ils voudraient que les gouvernements locaux fussent les véritables gouvernements, et que la fédération ne fût que nominale, pour des fins mineures, et n'eût que de faibles pouvoirs dans le gouvernement central" [4].

---

(1) Le comité du parti libéral bas-canadien chargé de préparer le manifeste se composait des personnes suivantes, lesquelles le signèrent après sa rédaction: Antoine-Aimé Dorion, L.-T. Drummond, L.-A. Dessaules et Thomas d'Arcy McGee.

(2) Cf. *Débats sur la Confédération,* op. cit., pp. 217-218.

(3) *Débats sur la Confédération,* p. 253.

(4) *Débats sur la Confédération,* op. cit., p. 226. Le même ajoute ceci: "Tandis que, d'un autre côté, la population anglaise du Bas-Canada se placerait au point de vue opposé, et voudrait de grands pouvoirs pour le gouvernement central, et de moindres pouvoirs pour le gouvernement local (*Ibid.*).

Avec de tels sentiments, il est clair que la population canadienne-française du Bas-Canada n'aurait jamais accepté d'autre sorte d'union qu'une union fédérative. Pour elle, il ne s'agissait pas tellement d'intérêts économiques à sauvegarder, comme pour le Haut-Canada, ni même seulement d'individualité politique et administrative à maintenir, comme pour les Provinces maritimes, mais bien d'intérêts vitaux à protéger, dans les domaines sociaux, religieux et nationaux. Son destin tout entier allait se jouer sur un plan plus vaste et dans une aventure où, en définitive, elle prenait tous les risques et n'avait qu'une seule garantie : un gouvernement provincial autonome établi à Québec et chargé de protéger et de favoriser ses intérêts.

En somme, l'union de 1867 répondait aux communs besoins des provinces. Si elle revêtit un caractère fédératif, cela est dû à leurs divergences, sans doute, mais surtout à la présence irréductible du bloc canadien-français, lequel n'accepta la Confédération que parce qu'on lui promit sur tous les tons qu'il pourrait s'y gouverner d'une façon autonome et s'y épanouir avec toutes ses institutions selon son mode de vie particulier et sa culture propre [1].

(1) Sur l'aspect politique et juridique de ces questions à peine effleurées ici, voir notre quatrième partie, entre autres les chapitres sur *La nature de la Confédération*, et la *Situation constitutionnelle du Québec*.

CHAPITRE II

Le règlement financier

L'adoption du régime fédératif s'imposant aux promoteurs du projet comme la seule solution acceptable aux Provinces, deux problèmes particuliers et délicats surgissaient du même coup : celui de la répartition des fonctions et celui du partage des sources de revenu entre les deux ordres de gouvernement. Réservant le premier problème pour plus tard, considérons brièvement ici le second, sans trop nous préoccuper des détails techniques, puisqu'il existe déjà de nombreux travaux sur ce point [1].

Il ne suffisait pas en effet de créer un gouvernement nouveau tout en laissant subsister les anciens, il fallait assurer à l'un et aux autres les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. Théoriquement du moins, plusieurs solutions s'offraient aux auteurs du projet de fédération : laisser aux provinces le soin de faire vivre financièrement le gouvernement central, ou confier à ce dernier la charge de subvenir aux besoins des premières, ou encore donner à chaque ordre de gouvernement des sources de revenu qui le rendent financièrement apte à remplir ses obligations sans aucune interdépendance.

Les deux premières solutions étaient inacceptables, précisément parce qu'elles niaient dans le domaine financier le principe à la base même de l'union, c'est-à-dire le principe fédératif. La troisième respectait intégralement les exigences d'un tel principe; c'était en fait la solution idéale, vers laquelle inclinaient la plupart des intéressés, mais qu'ils ne purent adopter dans toute sa pureté à cause de difficultés pratiques tenant à la situation financière et administrative des différentes provinces.

---

(1) Voir, entre beaucoup d'autres, le *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* (Ottawa 1940), vol. I, pp. 37 à 48, ainsi que l'appendice 2, D. G. Creighton, *L'Amérique Britannique du Nord à l'époque de la Confédération,* pp. 69 à 102. Des résumés intéressants et précis se rencontrent aussi dans les ouvrages qui portent sur l'histoire financière des gouvernements canadiens, notamment les suivants : J. A. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada* (Cambridge 1937), pp. 5-23; A. E. Buck, *Financing Canadian Government* (Chicago 1949), pp. 1-26; J. Harvey Perry, *Taxes, Tariffs, & Subsidies,* (Toronto 1955), Vol. I, pp. 20-50; etc.

Situation financière et administrative des provinces

Pour comprendre le règlement financier adopté par les Pères de la Confédération, il est utile de connaître au préalable trois choses : les dépenses publiques encourues par les provinces, les sources de revenu des gouvernements et l'organisation administrative de l'époque.

Les comptes publics de 1866 revèlent que la question des transports occupait le premier plan dans les budgets provinciaux. Ainsi, du montant de 74 millions de dollars, dette nette des provinces du Haut et du Bas-Canada, plus de 18 millions avaient été engloutis dans le réseau des canaux et 33 millions, prêtés aux chemins de fer. Une situation semblable existait dans les Provinces maritimes et en Colombie Britannique. Dans l'ensemble, les trois quarts de la dette publique avaient été encourus pour fins de transports.

Les dépenses courantes font bien comprendre le caractère critique de la situation en même temps que le rôle restreint joué par les gouvernements à l'époque de la Confédération.

Les plus onéreuses proviennent du service de la dette et de l'aménagement des moyens de transport dans la proportion de 41.8 p. 100 du total. Les fonctions essentielles du gouvernement : administration de la justice, législation et gestion des affaires publiques, défense du pays, n'imposent que des dépenses à peu près équivalentes, tandis que l'enseignement et le bien-être social n'exigent que 14 p. 100.

Pour remplir ces obligations, les gouvernements de l'époque devaient surtout compter sur le rendement des impôts indirects: droits de douane et d'accise, lesquels rapportaient près des quatre-cinquièmes de leur revenu total. Le reste provenait des licences, des permis et des droits touchant le domaine public, ainsi que de la vente de denrées et de services, etc.

Les municipalités, bien organisées dans la province du Canada, percevaient les impôts fonciers, et leur revenu atteignait presque la moitié du revenu provincial. Mais, dans les Maritimes, où le système municipal faisait défaut, les gouvernements provinciaux assumaient des fonctions ailleurs réservées aux municipalités: entretien des routes, des écoles, des quais, etc., situation qui allait compliquer singulièrement le problème d'un règlement financier donnant satisfaction à toutes les provinces. Il devint en effet bientôt évident que tout partage général des fonctions et des revenus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux serait préjudiciable aux Maritimes, à moins que l'on n'adoptât en même

temps une mesure compensatrice en leur faveur [1]. C'est là l'origine principale des subventions. Avant d'en parler plus au long, considérons quelques instants le partage des pouvoirs de taxation.

Le partage des pouvoirs de taxation

En deux mots, le gouvernement fédéral, qui assumait les obligations les plus coûteuses : service de la dette, transports, défense du pays, etc., se vit confier en exclusivité les sources de revenu les plus productives pour l'époque, c'est-à-dire les droits de douane et d'accise, et il reçut, en outre, un droit d'accès aux autres modes de taxation, sans qu'on n'ait précisé ce que l'on voulait dire exactement par cette dernière faculté [2].

Les gouvernements provinciaux, par contre, n'assumaient que des obligations, de très grande importance sans doute, mais dont le coût financier se révélait plutôt modeste alors. Les dépenses relatives à l'instruction publique, par exemple, ne dépassaient guère, en 1866, 10 p. 100 des budgets des provinces, l'initiative privée, les communautés religieuses au Bas-Canada et les municipalités défrayant la plus grande partie du coût de l'enseignement. Ainsi en était-il du bien-être social, lequel ne préoccupait guère les gouvernements de ce milieu de XIXe siècle.

Pour remplir leurs obligations, les provinces reçurent le pouvoir d'utiliser les moyens financiers suivants : l'exploitation et la location des ressources naturelles et du domaine public (mines, forêts, pêcheries), la vente de biens et de services, les droits provenant des licences et des permis, etc., et surtout le droit d'imposer des taxes directes pour des fins provinciales dans les limites de la province [3].

Ce partage des sources de revenu entre les deux ordres de gouvernement paraissait simple et satisfaisant en théorie. Malheureusement les exigences de l'époque vont forcer les Pères de la Confédération à le compliquer singulièrement.

---

(1) Citant Galt, Maxwell, dans son ouvrage, montre que, d'après le premier plan soumis à Québec, le gouvernement fédéral aurait assumé 77 p. 100 des dépenses encourues par les deux Canadas, mais seulement 45 p. 100 de celles de la Nouvelle-Ecosse, 49 p. 100 de celles du Nouveau-Brunswick et 29 p. 100 de celles de l'Ile du Prince-Edouard. Et l'auteur ajoute cette observation : "In short, any uniform division of functions and of revenues between the new provincial governments and the Dominion which would balance the budgets of the upper provinces would start the Maritimes with unbalanced budgets" (*Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada,* p. 7).

(2) Sur cette question, voir la quatrième partie de ce rapport, chapitre VI paragraphe 2, "Le Pouvoir illimité de taxer du gouvernement fédéral".

(3) A noter que les Résolutions de Québec ainsi que celles de Londres ne mettent aucune restriction à ce droit; elles confient tout simplement "la taxation directe" aux législatures locales.

Un fait s'impose d'abord à l'attention de tous : aucun des gouvernements ne tient alors à l'impôt direct. C'est un impôt impopulaire, peu employé d'ailleurs et que certains ont tendance à confondre avec l'impôt foncier perçu par les municipalités [1]. Comme ces dernières relèvent des législatures provinciales, il faut bien abandonner à celles-ci le droit d'imposer les taxes directes. On le fait volontiers avec la conviction que le gouvernement fédéral ne perdra pas grand'chose et que les gouvernements provinciaux trouveront dans l'impopularité et le peu de rapport de ces taxes un frein à la tentation d'exagérer leurs dépenses.

Encore ces gouvernements devront-ils vivre, et les calculs faits par les experts financiers démontrent que, même en réduisant leurs dépenses au minimum, ils ne pourront, avec les sources de revenu mises à leur disposition, remplir convenablement leurs obligations. Et qui plus est,

---

(1) L'expression anglaise officielle employée par les Pères et par la loi de 1867 est "Direct Taxation". Est-il possible de déterminer quel était alors le sens d'une expression de ce genre? Voici quelques renseignements à cet égard. D'après un dictionnaire couramment employé en 1867, le "*Dictionary of the English Language* de Webster (édition de 1864), *Direct Tax* signifie: "A tax assessed directly on possessions, incomes, or polls, distinguished from taxes on merchandise, or customs or from excice." Même si, dans l'édition de 1828, le même dictionnaire donne de la taxe directe une définition plus restreinte, il n'est pas douteux que vers 1860 l'expression revêtait une signification plus étendue. Déjà, par exemple, Adam Smith, dans son ouvrage sur la richesse des nations parle des "taxes upon profits or upon the revenue arising from stock". (The Wealth of Nations, ed. 1848, p. 563).

De même le traité d'économie politique *Principles of Political Economy*, de John Stuart Mill, et dont la sixième édition parut en 1865, contient des définitions célèbres sur les impôts directs et les impôts indirects, définitions qui seront acceptées plus tard par le Conseil privé. Mill écrit: "Direct tax is one which is demanded from the very persons who, it is intended or desired, should pay it", (p. 415). Et encore: "Direct taxes are either on income, or on expenditures". Tout le chapitre III de ce traité d'économie politique prouve bien qu'au moment de la Confédération on regardait comme impôts directs bien d'autres impôts que les impôts immobiliers. On y trouve même cette assertion: "An income tax fairly assessed on these principles, would be, in point of justice, the least exceptionable of all taxes" (p. 423).

De plus, dans le *Dictionnaire de l'Economie Politique* (Coquelin et Guillaumin) publié en 1854, on spécifie que le nombre des impôts classés sous le titre d'impôts directs est assez considérable. On mentionne les impôts suivants: sur les personnes, sur la terre, sur les maisons et les constructions, sur le revenu, sur les transmissions par voie de donation et de succession, etc.

Dans le monde politique anglais, on savait bien en 1867 que l'impôt direct n'était pas uniquement l'impôt foncier. Déjà, en 1853, Gladstone faisait l'histoire de l'impôt sur le revenu en Angleterre. Les Pères de la Confédération étaient pour la plupart au courant de ces opinions et de ces définitions, en particulier l'artisan financier du projet, A. T. Galt. Il se déclare en faveur de laisser l'impôt direct aux provinces, pour que celles-ci l'utilisent immédiatement et satisfassent ainsi à leurs besoins, présents et futurs. Il n'identifie pas impôt direct et impôt foncier. Aussi semble-t-il raisonnable de conclure que, pour la plupart, les négociateurs savaient ce qu'ils disaient quand ils parlaient de "Direct Taxation".

les Provinces maritimes n'ayant pas développé leur système municipal se trouvent désavantagées par cette répartition des sources de revenu, comme le montre le tableau suivant.

TABLEAU I

Importance relative des revenus provinciaux et municipaux réunis, en regard des revenus remis au pouvoir central

	Québec et Ontario		*Nouvelle-Ecosse*		*Nouveau-Brunswick*	
Remis au pouvoir central						
Impôt de DOUANE	45.0%		75.0%		72.0%	
Impôt D'ACCISE	11.0					
		56.0		75.0		72.0
Conservé par les provinces						
Impôt foncier	23.0		7.0		9.0	
Licences, permis	5.0		2.0		3.0	
Terres domaniales	5.0		8.0		7.0	
Autres revenus	11.0		8.0		9.0	
		44.0		25.0		28.0

Les Provinces maritimes perdaient donc les trois quarts de leur revenu, alors que le Québec et l'Ontario n'en sacrifiaient qu'un peu plus de la moitié. D'après les calculs de Galt, le grand financier des projets d'union, le déficit à combler entre les revenus et les dépenses pour le maintien des gouvernements provinciaux serait de $0.38 par tête en Ontario et au Québec, mais de $1.33 au Nouveau-Brunswick et de $1.70 en Nouvelle-Ecosse.

Comment parvenir à combler un tel déficit, et surtout de manière à donner satisfaction à tout le monde ? Trois solutions au moins se présentaient : laisser aux provinces un droit d'accès à la taxe indirecte, leur demander de se servir de la taxe directe jusqu'au point où la chose serait nécessaire pour remplir leurs obligations, et exiger du gouvernement central qu'il leur accorde des subventions.

Or, il ne fallait pas songer à la première solution : l'un des buts de l'union était précisément de favoriser le commerce entre les provinces, et donc de faire tomber les barrières tarifaires, et les Pères de la Confédération craignaient qu'un tel but ne fût pas atteint s'ils laissaient aux provinces le droit à la taxe indirecte [1]. Quant à la seconde, la plupart

(1) Une seule exception fut faite en faveur du Nouveau-Brunswick, lequel reçut le pouvoir de percevoir des droits sur le bois scié dans la province (Article 124).

la croyaient impraticable pour l'époque; quelques-uns comme Galt y voyaient bien la solution idéale, mais durent se plier aux objections de leurs collègues [1]. Seule restait par conséquent la solution des subventions aux provinces; tous finirent par s'y résigner [2].

Le compromis des subventions

Le problème à résoudre se présentait donc sous un double aspect : comment faire vivre les gouvernements provinciaux et comment leur assurer à tous des revenus à peu près équivalents. C'est dire qu'il ne suffisait pas de prévoir des subventions aux provinces, il fallait les adapter aux besoins de chacune, sinon les unes recevraient trop, les autres pas assez.

Après de longues discussions et de nombreuses corrections, lesquelles se poursuivirent jusqu'à Londres, l'on finit par adopter le plan suivant, en vertu duquel les provinces recevaient une aide financière du gouvernement central d'après quatre modes distincts.

Tout d'abord, l'on décida d'octroyer une première subvention annuelle, fondée sur la population de chaque province au recensement de 1861 et fixée à $0.80 par habitant. Pour aider les Provinces maritimes, l'on admit que leur subvention pourra augmenter avec le nombre de leurs habitants jusqu'à ce que celui-ci atteigne 400,000 âmes. Ce chiffre atteint, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse seront traités comme l'Ontario et le Québec, et les subventions à toutes les provinces resteront fixes et "libéreront pour toujours le Canada de toute réclamation" (article 118).

En deuxième lieu, chaque province devra recevoir une subvention spéciale, déterminée elle aussi une fois pour toutes, et destinée à subvenir aux dépenses des gouvernements provinciaux, soit $80,000. pour

---

(1) "Many of us are of the opinion that direct taxation is what is best, but we must not insist on our individual opinions" (Discours de A. T. Galt à la conférence de Québec, 10 octobre 1864, selon les notes prises par A. A. Macdonald, délégué de l'Ile du Prince-Edouard, Cf. A. G. Doughty, ed. "Notes on the Quebec Conference", *Canadian Historical Review*,, March 1920, p. 30).

(2) La Commission Rowell-Sirois a bien résumé la situation dans son Rapport : "On désirait vivement éviter la méthode des subventions annuelles du Dominion aux provinces. Quoi qu'il en soit, les auteurs de l'accord refusèrent de laisser des provinces partager le droit à l'impôt indirect, de crainte qu'elles ne l'exercent pour ériger des barrières commerciales entre elles. D'autre part, ils croyaient l'impôt direct impossible du point de vue politique. Il n'existait donc pas d'alternative sérieuse et on eut recours aux subventions afin de relever le revenu provincial au niveau minimum des dépenses prévues" (Vol. I, p. 47).

l'Ontario, $70,000. pour le Québec, $60,000. pour la Nouvelle-Ecosse et $50,000. pour le Nouveau-Brunswick.

De plus, toujours dans le but de venir en aide aux Provinces maritimes et de leur accorder l'égalité de traitement, l'on adopta un plan compliqué en vertu duquel le gouvernement fédéral se chargerait de la dette des provinces jusqu'à concurrence de $25. par habitant et paierait un intérêt aux provinces dont la dette nette resterait inférieure au montant ainsi prévu, c'est-à-dire en fait au Nouveau-Brunswick et à la Nouvelle-Ecosse, les deux seules à pouvoir remplir cette dernière condition.

Enfin, frappés de la pauvreté financière et fiscale du Nouveau-Brunswick, on consentit à ce dernier une subvention spéciale et annuelle de $63,000. pendant dix ans.

En somme, le gouvernement fédéral aurait à débourser en subventions aux provinces un peu plus de $2,000,000. par année [1]; en retour, il se faisait accorder le monopole des impôts indirects, c'est-à-dire de la source de revenu la plus productive de l'époque. Il retirait en définitive les plus grands avantages du marché, car si les subventions étaient fixes et inaltérables, les revenus provenant des droits de douane et d'accise iraient, eux, sans cesse en augmentant.

Ceci nous amène à juger cette question particulière des subventions comme partie du règlement financier de la Confédération. Ces subventions constituaient certainement un accroc au principe fédératif, lequel demande que chaque ordre de gouvernement soit autonome et responsable dans le domaine financier comme dans les autres domaines législatifs [2]. D'un autre côté, leur adoption rendit possible la Confédération en permettant d'assurer des revenus aux gouvernements provinciaux et d'accorder un traitement de faveur aux provinces les plus pauvres. On peut donc à bon droit les qualifier d'*expédient,* de *compromis,* nécessaires pour l'époque.

Que ce soit là l'avis d'un bon nombre de constituants, il suffit de lire les discours de George Brown et de A. T. Galt pour s'en rendre compte.

---

(1) En 1867-1868, les versements nets faits aux provinces s'élevaient à $2,230,000., en 1868-1869, à $2,605,000.

(2) "The main device used in Canada has been payment of unconditional subsidies by the federal government to the provinces. This device infringes what has been called by Professor Adarkar the "principle of independence and responsibility" — that "The responsibility of raising revenue and the freedom of spending it ought to go hand in hand"; and it has seldom been regarded as more than a necessary compromise" (J. A. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada,* op. cit., p. VII).

Le premier dira en 1865 : nous avons fait une exception au principe de la responsabilité financière de chaque gouvernement pour ses propres affaires en accordant une subvention de 80 centins par tête de population, mais ce n'est pas ce que j'aurais aimé voir adopter :

"J'espère ne pas commettre d'indiscrétion en disant que j'ai été dans la conférence l'un des avocats les plus ardents à vouloir que les gouvernements locaux fissent face à toutes leurs dépenses au moyen de la taxe directe, et mon opinion fut partagée par des libéraux de toutes les provinces. Une seule difficulté s'opposait néanmoins à l'exécution de notre projet, difficulté qui a fait échouer bien des choses en ce monde, c'était l'impossibilité de la chose"[1].

Galt, comme nous l'avons vu déjà, partageait ce point de vue, sauf qu'il croyait davantage à la possibilité pour les gouvernements provinciaux d'augmenter leur revenu en utilisant les impôts directs.

Ses collègues en général étaient si peu en faveur du régime des subventions qu'ils cherchèrent à fixer celles-ci au strict minimum nécessaire et qu'ils tentèrent d'assurer à leur formule un caractère rigide et inaltérable, de manière à libérer pour toujours le gouvernement fédéral de toute réclamation de la part des provinces.

C'est donc à tort que l'on prétend que le régime général des subventions aux provinces est conforme en tous points à la lettre et à l'esprit du pacte fédératif. Il constitue plutôt une exception au principe de l'autonomie et de la responsabilité financière de chaque gouvernement. Les négociateurs, pour la plupart, n'y ont consenti qu'avec la plus grande répugnance et ont considéré leur oeuvre comme un expédient, comme un pis-aller. D'ailleurs, dans les Résolutions de Québec comme dans celles de Londres, et dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ils ont soigneusement veillé à faire insérer un texte destiné, dans leur pensée, à fermer définitivement la porte à toute tentative future de modification du règlement financier adopté en 1867.

Cet expédient enfin possède un autre aspect qu'il est intéressant de noter ici : il est à la fois complexe et souple, c'est-à-dire qu'il comporte non pas une formule unique, mais trois ou quatre, et cherche à s'adapter aux besoins financiers des provinces. On a cherché à donner à toutes, l'égalité d'avantages et même s'il a fallu recourir à des formules différentes et compliquées dans le but de rendre justice à tout le monde.

---

(1) *Débats sur la Confédération,* op. cit., p. 92. Le même G. Brown, à qui un contradicteur posera la question: N'est-il pas préférable que les diverses sommes accordées en subventions par le gouvernement fédéral soient perçues directement par les gouvernements provinciaux? donnera cette réponse: "Sans doute, et c'est ce que j'ai toujours demandé; mais nous n'étions pas seuls à régler l'affaire" (*Ibid.*, p. 762).

C'est ainsi qu'aucun des gouvernements provinciaux ne recevra la même somme pour couvrir ses dépenses administratives : l'Ontario aura $80,000., mais le Nouveau-Brunswick n'en touchera que $50,000. Par contre, alors que les subventions annuelles de $0.80 par habitant seront fixes pour le Québec et l'Ontario, elles varieront avec l'augmentation de la population pour les Provinces maritimes. De plus, ces dernières recevront du gouvernement fédéral une allocation spéciale, parce que leur dette est inférieure à la moyenne que fixe le règlement, mais l'Ontario et le Québec devront, eux, payer un intérêt à Ottawa, parce que le montant de leur dette dépasse cette même moyenne. On concède enfin une subvention additionnelle de $63,000. au Nouveau-Brunswick dans le but de le mettre sur le même pied que les autres provinces au point de vue financier.

Ainsi donc, dès le point de départ, l'on a admis qu'en régime fédératif certaines provinces pouvaient recevoir un traitement financier, non seulement différent, mais de faveur. C'était là la condition de l'union, et les Pères de la Confédération ne semblent pas avoir considéré comme un obstacle sérieux le fait que leur formule de règlement allait s'en trouver singulièrement compliquée. Peut-être y aurait-il lieu, en ces temps où l'on recherche avant tout la simplicité mécanique, même dans le gouvernement des hommes, de s'inspirer d'une telle largeur de vues et d'un tel esprit.

CHAPITRE III

L'oeuvre politique des Pères de la Confédération et l'esprit du pacte fédératif

Oeuvre politique intégrant des facteurs géographiques, sociologiques et économiques dans un cadre juridique, la Confédération a été un événement d'une grande complexité et comporte en conséquence une multitude d'aspects sous lesquels on peut l'étudier. Remettant à plus tard l'examen du cadre juridique adopté alors [1], nous voudrions pour le moment et avant de retracer à grands traits l'histoire des relations fédérales-provinciales, considérer l'oeuvre des Pères de la Confédération du point de vue politique, c'est-à-dire du point de vue de l'ordre qu'ils ont établi entre les différentes collectivités désireuses de s'unir et entre les deux groupes ethniques en présence, en vue de la bonne vie en commun de tous les habitants de l'Amérique du Nord britannique.

Remarquons tout d'abord que cette oeuvre, élaborée principalement à la conférence de Québec en 1864, revisée et retouchée légèrement à la conférence de Londres en 1866, sanctionnée et légalisée enfin par le Parlement impérial en 1867, ne manque ni de hardiesse, ni de souplesse, ni d'originalité.

Hardie, cette oeuvre l'est en ce qu'elle vise à unir sous un même gouvernement, non seulement trois ou quatre provinces, mais toutes les colonies et provinces britanniques du continent nord-américain, de Terre-Neuve à la lointaine Colombie, en passant par les régions et terres possédées par la Compagnie de la Baie d'Hudson. Pour réussir cette énorme entreprise, et arrêter ainsi la marche conquérante de la république américaine vers le Nord-Ouest, les Pères de la Confédération comptent sur trois ou quatre facteurs qu'ils font valoir en vue de se gagner

(1) Voir la quatrième partie du présent Rapport, en particulier les chapitres III, IV et V.

des sympathies et des adhésiens : entre autres, la commune loyauté à la couronne britannique de toutes ces provinces, les avantages financiers et économiques que l'union va procurer à toutes, les chemins de fer qu'ils s'engagent à construire et l'autonomie politique que le nouveau régime promet de sauvegarder dans chacune des provinces associées.

Car si les Pères de la Confédération prévoient le rassemblement, en un seul tout, de ces colonies et provinces, s'ils édictent même des conditions particulières pour l'entrée de certaines d'entre elles dans la communauté primitive, c'est qu'ils ont confiance que le principe fédératif, inscrit dès la première ligne du préambule de la constitution, présente assez de souplesse pour s'adapter aux besoins des régions les plus variées en même temps qu'aux exigences de tout l'ensemble. Bref, à toutes les provinces qui désirent se joindre à eux, ils offrent les avantages de l'union dans la diversité, dans le respect du particularisme de chacune.

L'oeuvre enfin est originale, en ce que, pour la première fois, elle combine deux principes en apparence incompatibles et tente de les faire fonctionner dans l'harmonie : le principe du parlementarisme britannique et le principe du fédéralisme américain [1]. Encore les Pères de la Confédération sont-ils persuadés que le premier principe sera respecté et ne s'y attardent-ils pas, comptant à cet égard sur les conventions et les usages déjà adoptés dans la pratique gouvernementale en Grande-Bretagne comme au Canada.

Tout le gros de leur effort, par contre, se concentre sur l'établissement d'un régime fédératif qui soit viable et efficace, c'est-à-dire qui, non seulement ne bloque pas le jeu des institutions parlementaires, mais permette aussi d'unir sans les absorber des régions aussi différentes que le Québec et la Colombie Britannique, par exemple. Il leur faudra pour cela établir deux ordres de gouvernement et répartir minutieusement les pouvoirs et les fonctions entre chacun d'eux. A la manière dont ils vont réussir à s'acquitter de cette tâche difficile et délicate, pourra se juger la sagesse de leur oeuvre politique. De ce point de vue, deux éléments sont ici à considérer : les pouvoirs cédés au gouvernement fédéral et les pouvoirs conservés par les provinces.

---

(1) "It (the B.N.A. Act) does not outline the framework of Canadian government but deals mainly with the federal structure which, up to that time, had not been built around parliamentary institutions. . . In adopting this arrangement, Canada pioneered in introducing parliamentary institutions into a federal system. Prior to this time, it was believed that British Parliamentary government was compatible only with the workings of a unitary state. One parliament, it was thought, had to be supreme; there could not be divided spheres of authority in the government" A. E. Buck, *Financing Canadian Government* (Chicago 1949) p. 6.

Les pouvoirs cédés au gouvernement fédéral

Il est à rappeler tout d'abord que l'Acte de 1867 n'a pas substantiellement augmenté les pouvoirs que détenaient déjà les provinces avant leur union; il n'a fait que les répartir autrement. De plus, ce sont les délégués des provinces qui sont les premiers auteurs et responsables de cette répartition; sans doute, la sanction du Parlement impérial leur est nécessaire pour que leur oeuvre s'impose comme une loi, mais elle leur sera donnée sans aucune intrusion ni altération.

D'un autre côté, c'est un véritable gouvernement, jouissant par conséquent de compétences vraiment étatiques, que les constituants voulaient établir au centre du pays. Ils lui ont donc conféré ces pouvoirs organiques essentiels à tout gouvernement authentique, à savoir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Quant aux matières soumises au premier de ces pouvoirs, il serait facile de les énumérer en détail ici, comme le fait d'ailleurs l'article 91, mais nous croyons préférable et plus utile de nous arrêter au critère de la répartition, c'est-à-dire au principe en vertu duquel s'est opéré le partage des fonctions législatives entre les deux ordres de gouvernements.

On a coutume d'énoncer ce principe de la manière suivante : tout ce qui était d'intérêt général a été confié au gouvernement fédéral, les provinces se réservant ce qui était d'intérêt régional ou local. La formule a du vrai, mais encore faut-il en bien saisir la portée, car en un sens tout dans un pays peut regarder l'intérêt général, et bien des choses, locales quant à leur situation, ne servent pas moins le bien général de toute la communauté. Comment prétendre, par exemple, que les universités ne sont pas autant d'intérêt général que les pénitenciers ? Et pourtant, les premières relèvent des provinces, les seconds, du gouvernement fédéral. De même, qui soutiendra que l'administration de la justice dans la province ne concerne pas plus l'intérêt général que l'entretien des balises, des bouées et des phares sur les fleuves ou les côtes de la même province ? Et cependant, c'est à la législature provinciale qu'il appartient de veiller sur la première, tandis que le gouvernement fédéral est chargé du second.

En réalité, la formule, telle qu'elle est énoncée plus haut, n'est vraie qu'en apparence. Elle repose sur un postulat que l'histoire dément, à savoir qu'au cours des conférences constituantes, les négociateurs ont partagé les pouvoirs de gouvernement en se guidant uniquement sur le principe abstrait de l'intérêt général et de l'intérêt local, alors que ce partage résulte beaucoup plus d'une expérience historique poursuivie durant un quart de siècle par les deux Canadas.

L'Union législative décrétée par l'Acte de 1840, on le sait, ne dura guère longtemps et dut se transformer rapidement en un régime fédératif de fait, au point que chaque section administrera pratiquement ses propres affaires. Durant les quelque vingt ans qu'il leur sera donnés, les deux Canadas vont apprendre d'une façon concrète et vivante ce qui peut être laissé à un gouvernement général et ce qui doit rester à chaque province. Or, la réalité fondamentale qui commande toutes les données de l'expérience, c'est la dualité ethnique et culturelle de la population en cause.

Les dirigeants sous l'Union s'apercevront vite que, pour le bon fonctionnement du gouvernement général, il vaut mieux que n'y soient pas soulevées les questions de race, de langue, de religion, d'organisation civile, scolaire, paroissiale, et autres de même genre. Bref, ils se rendront compte que leur gouvernement fonctionnera beaucoup mieux s'ils ne lui confient, du moins en règle générale, que les questions d'intérêt commun aux deux groupes, et laissent aux chefs de chaque province le soin de régler les affaires qui touchent le mode de vie propre à chaque région.

Plusieurs historiens ont noté ce phénomène [1], mais le meilleur témoignage que nous en ayons vient de Sir John A. Macdonald lui-même. Voici ce qu'il déclarait à ce sujet au cours des débats de 1865 sur les Résolutions de Québec :

"Quoique nous ayions nominalement une union législative et que nous siégions dans un seul parlement supposé constitutionnellement représenter le peuple sans égard aux sections et aux localités, cependant, nous savons, par expérience que depuis l'union, nous avons eu une union fédérale; que dans les matières affectant le Haut-Canada, les députés de cette section s'occupent exclusivement des lois qui les concernent, et qu'il en est de même pour le Bas-Canada. Nous avons, de fait, une union fédérale, quoique cette union soit nominale; et nous savons que, dans les contestations vives qui ont surgi dans ces dernières années, si, en quelqu'occasion, une mesure affectant l'une des sections était combattue par les membres de l'autre section qui n'y étaient pas directement intéressés; — ou si une mesure affectant les intérêts locaux du Haut-Canada était emportée ou rejetée contre les voeux de sa majorité par les votes du Bas-Canada, — mon honorable ami le président du conseil et ses partisans dénonçaient, avec la plus grande habileté et la plus grande énergie, ce mode de législation comme une violation des droits du Haut-Canada. Et de même pour le Bas-Canada, si un acte devenait loi contre les voeux de sa majorité, ses représentants, se levant comme un seul homme, protestaient contre la violation de leurs droits" [2].

C'est ainsi que s'est préparé, sous l'Union, le partage des pouvoirs effectué aux conférences de Québec en 1864 et de Londres en 1866. Une enquête rapide sur la législation de ce quart de siècle nous per-

(1) Cf. Thomas Chapais, *Cours d'Histoire du Canada,* tome 7 (Québec 1934), p. 143; et D. G. Creighton dans l'*Amérique Britannique du Nord à l'époque de la Confédération,* appendice 2 au *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* première partie, chapitre III.
(2) *Débats sur la Confédération,* 1865, p. 31.

mettrait en effet de retrouver la plupart des matières confiées par l'article 91 au gouvernement central.

Il suffirait, par exemple, de feuilleter successivement *Les statuts refondus du Canada* (Toronto 1859), et *Les statuts refondus pour le Bas-Canada* (Québec 1861), pour se rendre compte que le pays était, à toute fin pratique, divisé en deux provinces, certaines lois ne s'appliquant que dans l'ancien Haut-Canada, et d'autres n'étant en vigueur que dans l'ancien Bas-Canada, si bien que lorsque les statuts furent refondus en 1859, on sentit le besoin de faire une refonte spéciale pour les statuts publics et généraux s'appliquant exclusivement au Bas-Canada.

C'est là que se trouve principalement la source historique des articles 91 et 92. Si l'on veut maintenant en connaître la raison politique, il semble bien qu'il faille de nouveau recourir à une explication sociologique, c'est-à-dire à la présence du groupe canadien-français. L'expérience politique de l'Union pourrait se résumer ainsi : certains pouvoirs peuvent être exercés sur le plan général sans léser les intérêts nationaux de ce groupe, d'autres ne le peuvent pas; les premiers en conséquence pourront être confiés à un gouvernement fédéral, les seconds devront être réservés aux provinces.

Les Pères de la Confédération vont s'inspirer de cette leçon de l'expérience. Les pouvoirs qu'ils confient au gouvernement fédéral portent en général sur des matières qui ne divisent pas les deux groupes et pour lesquelles ceux-ci ont un intérêt commun. Or il s'agit en l'occurrence ou de services généraux que seul un tel gouvernement peut remplir, comme la défense du pays, l'administration des postes, etc., ou de services techniques visant beaucoup plus l'administration des choses que le gouvernement des hommes, comme le numéraire et la frappe de la monnaie, les poids et mesures, l'intérêt de l'argent, la dette publique, l'emprunt de deniers sur le crédit public, etc.

Sans doute, à cette règle générale il y a des exceptions, mais peu nombreuses et chacune a son explication : le droit criminel est commun aux deux groupes, les Indiens forment un cas particulier qu'il vaut mieux confier à un gouvernement central; quant aux pénitenciers, les Résolutions de Québec en donnaient la charge aux législatures provinciales et ce n'est qu'à Londres, et dans le but de soulager financièrement les provinces, que les représentants des provinces les ont remis au gouvernement central. La grande exception demeure toutefois "le mariage et le divorce". Mais cette clause, fruit d'un compromis en faveur de la minorité anglo-protestante du Bas-Canada, doit être lue en même temps que la clause 12 de l'article 92, qui confie le soin de légiférer sur "la célébration des mariages dans la province" à la législature provinciale.

En résumé, on a confié au gouvernement central les grands services généraux, militaires, administratifs et techniques, mais on a réservé aux provinces tout — sauf les quelques exceptions mentionnées plus haut, — ce qui concerne l'organisation sociale, civile, familiale, scolaire, municipale, tout ce qui touche le plus à l'humain et influe davantage sur la manière de vivre du citoyen canadien.

Enfin, dans le but de permettre au gouvernement central de se procurer les ressources financières nécessaires aux vastes et coûteuses fonctions qu'ils lui avaient assignées, et afin de mieux assurer, croyaient-ils, l'unité de législation, les constituants lui octroyèrent deux pouvoirs qui, par la suite, devaient se révéler une source inépuisable de conflits politiques, à savoir le pouvoir de prélever des deniers "par tout mode ou système de taxation", et celui de désavouer les lois provinciales.

Leur intention pouvait être bonne, mais les formules adoptées n'en pêchaient pas moins contre les deux grands principes à la base même de la constitution qu'ils avaient rédigée : le principe fédératif et le principe parlementaire. Le premier demandait la séparation des sources de revenu afin d'éviter les querelles politiques entre les deux ordres de gouvernement et le second exigeait, même en régime fédératif, qu'un parlement ait l'autorité suprême dans la sphère que lui assigne la constitution [1]. En employant une formule qui ne définissait pas suffisamment les pouvoirs de taxer du gouvernement fédéral et dont les législatures provinciales seraient les premières victimes, et en permettant au pouvoir central de contrôler indirectement les lois des législatures provinciales, les Pères de la Confédération pouvaient en apparence se montrer prévoyants et habiles. En réalité, ils méconnaissaient les exigences des deux grands principes qu'ils avaient eux-mêmes inscrits dans leur constitution et semaient les germes d'innombrables conflits entre les deux ordres de gouvernement, si bien que sur deux points il est permis de mettre en doute la sagesse de leur oeuvre politique.

Pouvoirs conservés par les provinces

Ayant, d'une façon générale, conféré au gouvernement central les pouvoirs nécessaires pour assurer l'unité matérielle, administrative et technique de la nouvelle collectivité qui allait naître, les auteurs de la nouvelle constitution avaient l'obligation de réserver aux anciennes provinces, puisque l'union se fondait sur le principe fédératif, les pouvoirs indispensables à leur subsistance comme unités politiques autonomes chargées de veiller aux intérêts culturels, sociaux et particuliers de leurs propres citoyens.

(1) Pour plus de détails sur cette question, voir la quatrième partie du présent rapport, en particulier le chapitre IV.

De fait, tout comme au Dominion, ils ont conféré aux provinces, — peu importe que certains d'entre eux en aient eu plus ou moins conscience — de véritables pouvoirs de gouvernement : pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, allant jusqu'à leur accorder ce qu'ils avaient refusé au Parlement fédéral, à savoir le droit de modifier leur constitution, pourvu que soit respectée la fonction de lieutenant-gouverneur. L'ensemble de ces pouvoirs, compris surtout dans les articles 92 et 93, forme précisément ce qu'on a coutume d'appeler l'autonomie provinciale.

Celle-ci comporte à son tour une garantie juridique, un contenu social et culturel et une base économique. Laissant de côté pour le moment la première disposition, arrêtons-nous aux deux autres afin d'en donner une idée aussi juste et claire que possible.

Il suffit de considérer rapidement les pouvoirs attribués à chaque ordre de gouvernement pour se rendre compte qu'on a voulu laisser aux provinces tout ce que nous considérons aujourd'hui comme relevant des domaines social et culturel. A quoi se réduisent en effet les fonctions du gouvernement fédéral en ce double domaine ? A quelques rares charges directes, comme le soin des Indiens et des pénitenciers, la législation sur le mariage et le divorce, sur la banqueroute et la faillite, la protection à assurer aux écoles confessionnelles dans les provinces; puis à des charges indirectes découlant d'un service qui relève de lui soit en exclusivité, comme la défense du pays, la navigation, soit en concurrence avec les provinces, comme l'agriculture et l'immigration.

Tout le reste, qu'il s'agisse de la propriété, des biens, des droits civils, de l'éducation, de la célébration du mariage, des institutions sociales ou charitables, comme les hôpitaux, les asiles, les maisons de correction, les prisons publiques, etc., tout ce qui concerne la vie privée du citoyen en même temps que les institutions sociales, les auteurs de la constitution l'ont confié à la compétence exclusive des législatures provinciales [1].

---

(1) Sur cette question, le lecteur se reportera avec profit aux pages 10 à 24 du *Mémoire de la Chambre de Commerce de la province de Québec.* Le *Mémoire* met en garde contre une "interprétation étroitement quantitative" des pouvoirs assignés à chaque ordre de gouvernement, et ajoute : "Ce qu'il importe de retenir à notre avis, c'est que tout ce qui touchait de près à la personne et aux droits civils, ce qui concernait l'éducation, le bien-être social, pouvait être confié avec plus d'avantages aux provinces. Le fait qu'à ce moment-là ces responsabilités n'exigeaient que des déboursés assez faibles ne change rien à l'affaire . . . Les raisons qui ont incité les Pères de la Confédération à confier la juridiction de ces domaines aux gouvernements régionaux existent toujours, du moins pour ce qui concerne la province de Québec, et aussi, semble-t-il, bien que pour des raisons différentes,

L'on aurait tort en conséquence de sous-estimer les pouvoirs réservés à ces dernières, sous prétexte qu'ils ne portent que sur des matières d'intérêt local ou privé, comme si l'importance d'un pouvoir législatif se mesurait à l'étendue géographique sur laquelle il peut s'exercer, et non pas plutôt à la valeur humaine de son objet. Sans doute, il est nécessaire que le Parlement fédéral et que les législatures provinciales remplissent tous les deux leurs fonctions, mais si nous avions à choisir, ne préférerions-nous pas une famille saine à une monnaie saine, des écoles bien organisées à des communications faciles, un bon régime de la propriété à un bon régime de crédit, des institutions municipales florissantes à une législation bien faite sur les lettres de change et la faillite ? Tout cela est en relation beaucoup plus immédiate et plus directe avec l'homme et avec les véritables fins de la société politique [1].

Si donc l'on recherche l'esprit du pacte fédératif, il faut se garder de perdre de vue le contenu social et culturel des compétences réservées aux provinces. Sans doute, aux yeux des gouvernements de l'époque, ces compétences pouvaient paraître de moindre importance et exiger une intervention beaucoup moins directe et coûteuse, mais le fait n'en demeure pas moins que l'activité sociale et culturelle forme l'essence même de cette autonomie qui a été garantie juridiquement aux provinces par l'Acte de 1867 et pour le maintien de laquelle les Pères de la Confédération ont confié aux législatures provinciales des pouvoirs économiques et fiscaux.

On a coutume d'insister sur l'ampleur des compétences économiques et financières que le gouvernement fédéral s'est vu confier en 1867, et d'ajouter que les provinces ne conservaient plus en ces domaines qu'un rôle plutôt insignifiant [2]. Pourtant, si le premier recevait le pouvoir d'utiliser les principales sources de revenu, ainsi que le contrôle des instruments de crédit et de la circulation des biens entre les provinces, contrôle alors de peu d'importance, les secondes se réservaient deux grands pouvoirs économiques aux possibilités les plus prometteuses : la propriété des terres et des ressources naturelles et la taxation directe dans la province pour des fins provinciales.

---

pour les autres provinces. Dans cette perspective, et en supposant qu'il soit vrai que la constitution accorde au gouvernement central les sources de revenus qui donnent les rendements les plus élevés, il serait plus simple, si l'on veut respecter la Constitution, de réaménager l'allocation des champs d'imposition de façon à mieux approvisionner en fonds publics les finances provinciales" (pp. 18-19).

(1) Voir annexe 1 : Charles de Koninck, *La Confédération, rempart contre le grand Etat,* pp. 8 à 11.

(2) Cf. *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* vol. I, p. 48.

En retenant pour elles l'autorité sur les ressources naturelles, tout comme elles l'avaient fait aussi à propos de la propriété et des droits civils, les provinces tout d'abord s'attribuaient un rôle de base dans l'organisation de la vie économique, sinon dans la circulation et la distribution des biens, du moins certainement dans leur production, puisque les facteurs d'ordre humain et naturel relevaient d'elles. En conséquence, tout ce que la terre recèle : produits miniers, agricoles, et forestiers, ressources hydrauliques, etc., en même temps que le travail de l'homme, tout ce qui est au point de départ de l'activité économique et forme la condition même de l'expansion du commerce, des banques et des transports, était réservé au contrôle exclusif des législatures provinciales. De l'habileté qu'elles mettraient à développer leurs ressources naturelles dépendrait en grande partie la prospérité matérielle du pays.

Ne qualifions donc pas trop vite d'inférieures les fonctions économiques réservées aux provinces. Ne sont-elles pas à la base même de la prospérité matérielle d'un pays, tout comme la famille est au fondement de sa prospérité sociale ? De plus, il est loin d'être démontré que leur valeur humaine et leur importance politique soient moindres que les fonctions attribuées au gouvernement central, quelles que soient les théories économiques que l'on professe par ailleurs.

Maîtresses de leurs ressources naturelles, les provinces avaient, en second lieu, à leur disposition exclusive, en vue de se procurer les fonds nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions, le pouvoir d'imposer et de percevoir des taxes directes sur leur territoire. Elles avaient, sans doute aussi, les subventions fédérales, et aux yeux des contemporains, ces dernières pouvaient apparaître comme la source principale de leur revenu provincial. Mais ces subventions, fixes et inaltérables selon la pensée de ceux qui ont établi la constitution, allaient vite diminuer d'importance dans les budgets provinciaux, alors que, par une marche inverse, la taxe directe, impopulaire et peu employée au temps de la Confédération, deviendrait au XXe siècle la source de revenu la plus importante pour les gouvernements.

Les Pères de la Confédération, répète-t-on volontiers, n'ont pas prévu les changements qui allaient s'opérer plus tard au point de vue social et économique; la preuve, ajoute-t-on, c'est qu'ils ont laissé aux provinces de trop grandes et coûteuses fonctions sociales et culturelles, sans leur assurer les moyens financiers de les remplir, tandis que, d'autre part, ils ont confié au gouvernement fédéral d'énormes ressources financières, mais bien peu de fonctions sociales et culturelles.

Il serait sans doute vain de prétendre qu'ils ont tout prévu, mais au lieu de critiquer leur oeuvre sur ce point, peut-être vaudrait-il

mieux reconnaître franchement que l'avenir a confirmé la justesse de leurs dispositions. A l'époque de la Confédération, les charges sociales et culturelles étaient loin d'être onéreuses pour les gouvernements, de même que les taxes directes étaient loin de leur rapporter de gros revenus; aujourd'hui, les premières coûtent très cher, mais l'impôt direct rapporte aussi beaucoup aux gouvernements, de sorte qu'il semble y avoir une concordance admirable entre la hausse des dépenses occasionnées par la gestion des domaines social et culturel et l'accroissement des revenus provenant de l'impôt direct. Les Pères de la Confédération auraient-ils connu l'avenir qu'ils n'auraient pas pu assurer aux provinces une meilleure source de revenu [1].

La difficulté, nous l'avons déjà signalé, provient du fait qu'ils n'ont pas spécifié davantage les pouvoirs de taxation accordés au gouvernement fédéral, laissant ainsi une porte ouverte par laquelle ce dernier finira par s'introduire dans le champ de taxation réservé aux provinces. Il n'est pas douteux toutefois que, selon l'esprit du pacte fédératif, la taxe directe devait d'abord servir aux besoins des provinces [2]. Galt y fait nettement allusion dans le discours où il explique à ses collègues les moyens financiers prévus pour le maintien des gouvernements provinciaux.

D'abord, dit-il, ceux-ci pourront compter sur les revenus provenant des ressources naturelles [3], puis ils auront à leur disposition le

(1) "Le partage dans la constitution des pouvoirs de taxation entre le gouvernement fédéral et les provinces correspond exactement à la mesure de leur responsabilité. Si, il y a trois quarts de siècle, l'impôt direct était impopulaire, il est aujourd'hui accepté, tant par les théoriciens que par les hommes politiques, comme le plus juste et le plus équitable. D'un autre côté, les charges sociales qui étaient pratiquement inexistantes en 1867, sont devenues l'un des plus lourds fardeaux des gouvernements. Il y a donc une harmonie entre le développement des charges sociales de l'Etat et la productivité de plus en plus grande des taxes directes. Or, il arrive que la constitution a donné pleine autorité aux Législatures provinciales en matière de sécurité sociale et que d'après l'interprétation logique des termes mêmes de l'Acte de 1867, les provinces ont un droit de priorité en matière de taxation directe. Si les Pères de la Confédération n'ont pas prévu l'évolution sociale de notre temps, ils ont tout de même disposé la constitution, comme s'ils avaient entrevu l'avenir. Les provinces possèdent donc les pouvoirs de faire face à leurs obligations sociales" (Edouard Laurent, *"Fondements juridiques de l'autonomie provinciale"*, dans la *Revue du Barreau,* avril, 1948, p. 198).

(2) Le *Mémoire de la Chambre de Commerce de la province de Québec* dit à ce propos: "D'une façon générale, le gouvernement central se vit attribuer le droit de prélever n'importe quel type d'impôt. Mais comme par ailleurs les provinces étaient limitées à la taxation directe, il nous apparaît que celles-ci avaient un droit prioritaire à exploiter ce domaine. Autrement, c'était les condamner à l'asphyxie financière, et faire dépendre leur possibilité de prélever des impôts du bon vouloir du gouvernement fédéral, ce qui va nettement à l'encontre d'une fédération bien comprise" (p. 20).

(3) Galt était optimiste à cet égard : "Nous pouvons, néanmoins, placer une juste confiance dans le développement de nos ressources, et nous bercer de l'espoir que nous trouverons dans notre domaine territorial, dans nos mines si précieuses ainsi que dans nos terres si fertiles, des sources nouvelles de revenu qui feront plus que balancer les exigences du service public" *(Débats sur la Confédération,* 1865, p. 67).

champ de l'impôt direct, et enfin pour combler les vides, le gouvernement fédéral auquel on a octroyé toutes les grandes sources de revenus, *"à une seule exception, celle de l'impôt direct"* [1] leur versera des subventions annuelles. C'est à propos du deuxième moyen financier que Galt déclare : "Si cependant il arrivait que les revenus locaux (provenant des ressources naturelles) fussent insuffisants, il deviendrait alors nécessaire aux gouvernements locaux de recourir à la taxe directe". Sans doute, ajoutait-il, ce sera alors pour eux une bien grave responsabilité et ils y regarderont à deux fois avant de faire des dépenses extravagantes. D'un autre côté,

> "Si les hommes publics de ces provinces sont suffisamment instruits pour comprendre leurs propres intérêts selon les véritables principes de l'économie politique, ils reconnaîtront qu'il est plus avantageux de substituer l'impôt direct à quelques-uns des droits indirects imposés jusqu'ici sur l'industrie du peuple" [2].

De tout cela, l'on peut conclure, semble-t-il, que l'oeuvre politique ainsi accomplie, si l'on fait exception du droit de veto et du pouvoir général de taxer octroyés au gouvernement fédéral, ne manquait pas tant, après tout, de sagesse et de prévision. Du point de vue proprement national, les garanties offertes au groupe canadien-français par les articles 93, et 133 se montreront nettement insuffisantes par la suite. Mais l'esprit du pacte fédératif n'en demeure pas moins un esprit d'association entre deux groupes ethniques en vue de régler leur bonne vie en commun sur une base d'égalité [3], un esprit de collaboration entre les différentes provinces en vue de mieux protéger, d'une part leurs intérêts généraux et communs par l'établissement d'un gouvernement central, et d'autre part leurs intérêts particuliers, c'est-à-dire la vie sociale et culturelle de leurs propres citoyens, grâce au maintien de gouvernements provinciaux à qui seraient confiée la charge d'exploiter à leur profit les ressources naturelles de leur territoire en même temps que le domaine de l'impôt direct.

Il importait d'insister ici sur ces deux points, car plus tard des déviations se produiront, et un autre esprit influencera les relations entre les deux ordres de gouvernement.

---

(1) Texte original anglais : "In transferring to the General Government all the large sources of revenue, and in placing in their hand with a single exception, that of direct taxation, all the means whereby the industry of the people may be made to contribute to the wants of the state. . ." (*Parliamentary Debates on the subject of the Confederation of the British North American Provinces,* 1865, p. 69).

(2) *Débats parlementaires sur la Confédération,* 1865, *op. cit.,* p. 67.

(3) Nous développons le point de vue proprement canadien-français dans la troisième et la quatrième partie de ce Rapport.

DEUXIEME SECTION

Les relations fédérales-provinciales, de 1867 à nos jours

Première période : 1867 à 1896

LA CONQUETE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE L'AUTONOMIE PROVINCIALE

Au lendemain de la Confédération, se retrouvent au pouvoir à Ottawa les hommes mêmes qui l'ont rendue possible, en ont discuté les bases et rédigé les clauses. Quittant l'arène provinciale, ils confient, pour la plupart, le pouvoir à des membres de leur parti, pour se consacrer eux-mêmes à l'immense tâche qui les attend sur la scène fédérale : une moitié de continent à bâtir, à développer et à unir. Plus immédiatement encore, il s'agit d'appliquer et de faire fonctionner l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Un nouveau gouvernement vient de naître. Quelle sera son influence ? sa sphère d'action ? Comment se comportera-t-il à l'égard des anciens gouvernements provinciaux, lesquels subsistent encore mais avec des pouvoirs diminués ?

Les premiers gestes à poser sont d'autant plus importants qu'en pays britannique une constitution a tendance à s'interpréter non seulement d'après le texte même de la loi, mais encore en tenant compte des usages et des conventions ainsi que de la jurisprudence [1]. Quelle orientation va-t-on donner à la nouvelle constitution ? Celle-ci offre des possibilités d'action aux deux ordres de gouvernement; elle contient assez d'éléments unitaires pour opérer une rapide et forte centralisation, mais aussi suffisamment de garanties et de libertés pour que les pro-

(1) Au sujet des conventions en droit britannique, voici ce qu'un juriste français écrivait récemment : "Ce droit conventionnel est un droit vivant et actif, particulièrement adapté aux faits politiques changeants, à la pratique constitutionnelle en état perpétuel d'évolution. Il est fait de conventions, ou accords, *understandings*, qui peuvent être inexprimés, qui peuvent n'être écrits nulle part, et qui, dans tous les cas, écrits ou non écrits, sont absolument dépourvus de sanctions légales, judiciaires. Les tribunaux, on le verra, les ignorent. Ils n'en sont pas moins compris, appliqués et respectés par les parties intéressées, en vertu d'un sentiment intérieur de nécessité juridique, d'*opinio juris* de nature particulière" (Jean-Jacques Chevalier, "De la distinction britannique entre la 'Convention constitutionnelle' et le 'Droit légal' et de son rôle dans l'évolution du Statut de Dominion, dans la technique et les principes du droit public", *Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, T.I. (Paris 1950) p. 181).

vinces, si elles le veulent vraiment, puissent affirmer et même accroître leur autonomie vis-à-vis du gouvernement central. En somme, tout va dépendre de ceci : qui va prendre l'initiative ?

Or, les hommes qui arrivent à Ottawa pour diriger les destinées du nouvel Etat ont à leur tête un chef énergique et habile, qui sait ce qu'il veut, et n'a d'ailleurs jamais caché ses préférences en faveur d'une union législative de toutes les colonies et provinces britanniques en Amérique du Nord. Devant la résistance des autres "Pères", il a dû se résigner à accepter le principe fédératif, mais, semble-t-il, beaucoup plus comme un expédient temporaire que comme une solution permanente. Et encore, pour lui, John A. Macdonald, le fédéralisme de 1867 comporte-t-il la prédominance et la supériorité du gouvernement central sur tous les gouvernements provinciaux. Ces derniers, comme il le dira ouvertement lui-même, sont "subordonnés" au premier, tout comme les colonies le sont à la métropole : "Envers les gouvernements locaux, déclarera-t-il, le gouvernement général occupera exactement la même position que le gouvernement impérial occupe actuellement à l'égard des colonies" [1].

Qu'un tel impérialisme fédéral soit en contradiction avec le principe fédératif admis par tous comme étant la condition essentielle de l'union et inscrit dès la première ligne de la constitution, cela, Macdonald ne semble pas l'avoir compris, ou du moins s'il le comprit, il n'en persista pas moins dans sa détermination d'affirmer sur tous les terrains et par tous les moyens la puissance et la suprématie du gouvernement central.

Le rapport Rowell-Sirois le note avec justesse : "Non seulement le gouvernement du Dominion prit-il la direction des affaires dans le domaine économique, mais il manifesta, dans ses relations avec les provinces, beaucoup de l'ancien paternalisme qui imprégnait les mesures du Parlement impérial durant l'ère coloniale" [2]. D'où ses prétentions de contrôler les gouvernements provinciaux au moyen des instructions données au lieutenant-gouverneur et par la menace du désaveu des mesures provinciales; d'où aussi ses manières désinvoltes et indépendantes à l'égard des législatures provinciales, lorsqu'il fut question de modifier les dispositions primitives de 1867 quant aux finances ou de déterminer les conditions d'admission de nouvelles provinces [3]. Bref, durant les premières années qui suivirent la Confédération, Macdonald travailla avec

---

(1) *Débats sur la Confédération*, op. cit., p. 42.
(2) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, vol. I, p. 51.
(3) Cf. le même *rapport*, pp. 51 et suiv.

habileté et fermeté à asseoir la domination du gouvernement central et ainsi à faire prévaloir les idées qu'il avait toujours soutenues et préconisées en faveur d'une union législative de préférence à un régime fédératif.

Mais bientôt les provinces allaient se débarrasser de leur complexe initial d'infériorité et engager la lutte pour faire reconnaître leurs droits ainsi que leur statut de gouvernement autonome au sein de la fédération. Secouant le joug, elles contestent la suprématie d'Ottawa et lancent un "défi à la domination du gouvernement fédéral" [1]. Deux provinces surtout prennent l'initiative et finissent par remporter des victoires qui assureront le triomphe du principe fédératif sur le principe unitaire : l'Ontario et le Québec. Il n'est pas sans intérêt de relater ici les luttes qu'elles ont menées en faveur de l'autonomie provinciale [2].

---

(1) Cf. *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* vol. I, p. 56.

(2) Le plan premier de notre Rapport comportait une histoire économique et sociale qui se serait développée parallèlement au récit des événements politiques et juridiques. De nombreuses difficultés nous ont empêché de réaliser ce qui pourtant nous avait au début paru indispensable pour bien comprendre les problèmes qui se posent au Québec. Des collaborateurs sur qui nous comptions nous ont fait défaut, et nous n'avions ni le temps ni la documentation voulus pour entreprendre nous-mêmes une telle histoire. Nous présentons cependant en annexe une série de tableaux commentés se rapportant à l'histoire économique de la province de Québec et qui pourront servir de point de départ pour des recherches plus poussées, recherches qui s'imposent plus que jamais en ce domaine. (Voir annexe 9. Patrick Allen, *Tableau de l'activité économique de la province de Québec).*

CHAPITRE IV

L'Ontario engage la lutte : l'oeuvre d'Oliver Mowat

Les premières réactions contre les prétentions impérialistes du gouvernement central devaient venir de la province de l'Ontario. Elles se concrétisent bientôt dans la personne d'un homme qui sera pendant près d'un quart de siècle premier ministre de cette province : Oliver Mowat [1].

L'affaire de la Nouvelle-Ecosse

Déjà cependant, dès 1868, l'attitude hostile de la Nouvelle-Ecosse avait ouvert l'ère des conflits entre le Dominion et les provinces. Pour apaiser cette province récalcitrante, qui menaçait de se séparer de la nouvelle Confédération, et cela en plaidant sa cause jusqu'à Londres, le gouvernement fédéral fit adopter une loi qui augmentait substantiellement les subventions à la Nouvelle-Ecosse et lui accordait ainsi un traitement de faveur.[2]

Ce geste, dû à la seule initiative du gouvernement central, soulevait pour la première fois le problème du respect de l'entente financière sur laquelle reposait le nouveau régime. Plusieurs contemporains le consi-

(1) Cf. C.R.W. Biggar, *Sir Oliver Mowat* (Toronto 1905).
(2) *Statuts du Canada,* 32-33, Victoria, chapitre 2. Le dernier article déclarait: "Les subventions et sommes accordées par le présent acte et par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, libéreront à toujours le Canada de toutes réclamations de la part de la Nouvelle-Ecosse". — Tout le dossier de cette affaire se trouve dans le document de la session No 9, seconde session du premier Parlement du Canada, 1869.

dérèrent comme un précédent dangereux pour l'équilibre de la Confédération, [1] et protestèrent contre une telle manière de faire sans consultation ni consentement des autres provinces.

A la Chambre des Communes, à Ottawa, Edward Blake et Alexander Mackenzie combattirent le projet de loi et proposèrent l'amendement suivant :

"L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 a fixé et réglé les obligations mutuelles du Canada et de chaque province relativement à la dette publique et le montant payable par le Canada à chaque province pour le maintien de son gouvernement et de sa législature.

"Que le dit Acte n'autorise point le Parlement du Canada de changer la base de l'Union établie par ces dispositions.

"Que le Parlement du Canada, en assumant indûment un tel pouvoir mettrait en péril les intérêts des différentes provinces, affaiblirait le lien de l'Union et détruirait les fondements de la constitution.

"Que le Parlement en passant les résolutions projetées au sujet de la Nouvelle-Ecosse, s'arrogerait un tel pouvoir" [2].

John Macdonald réussit à faire rejeter l'amendement en soutenant qu'il fallait apaiser la Nouvelle-Ecosse et que le gouvernement avait le droit de dépenser son revenu comme il le jugerait bon.

A Toronto, les protestations se firent encore plus énergiques. A la session provinciale de 1869, le chef de l'opposition libérale, Edward Blake, présenta une série de treize résolutions dénonçant le traitement financier de faveur que le parlement fédéral venait d'accorder à la Nouvelle-Ecosse. Le Parlement du Canada, disait la septième résolution, ne peut pas et ne doit pas changer le règlement financier établi par l'Acte d'union entre le Canada et les différentes provinces. La huitième précisait : il ne le doit pas faire sans le consentement des provinces. La onzième qualifiait la nouvelle loi fédérale de "grossièrement injuste" pour l'Ontario et réclamait un rajustement des accords financiers [3].

De ces résolutions le gouvernement conservateur au pouvoir en Ontario ne retint que la dernière, laquelle déclarait ceci: l'intérêt du pays

---

(1) Encore de nos jours des auteurs comme Maxwell estiment que, par ce geste, Ottawa posa un précédent malheureux et fit dans la constitution une brèche irréparable: "It was undoubtedly true that Nova Scotia had real cause for complaint, but it was also true that the remedy set an unfortunate precedent and made a breach in the constitution which has never been repaired... A different procedure might have obviated certain unfortunate consequences". J.A. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Government in Canada,* (Cambridge 1937), p. 29.

(2) *Journaux de la Chambre des Communes,* session de 1869, pp. 231-232.

(3) *Journals of the Legislative Assembly of the Province of Ontario,* Session 1869, p. 34.

demande une législation qui enlève au parlement du Canada toute prétention de pouvoir changer les relations financières établies par l'Acte d'union entre le Canada et les différentes provinces [1].

En conséquence de l'adoption de cette dernière résolution, la législature provinciale de l'Ontario fit parvenir une adresse à la Reine, demandant au gouvernement impérial de se prononcer dans ce conflit fédéral-provincial. La réponse de Londres prit la forme d'une lettre du comte de Granville, secrétaire d'Etat aux Colonies, adressée au gouverneur général, Sir Joseph Young. En deux paragraphes, le comte réglait le conflit en donnant raison au gouvernement fédéral. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, écrivait-il, incorpore les termes d'un accord auquel ont consenti, par leurs représentants, les différentes provinces, et rien ne justifie le Parlement impérial de priver le Parlement du Canada d'un pouvoir que cet Acte lui a octroyé. De l'avis des juristes de la Couronne, le Parlement canadien avait l'autorité nécessaire pour adopter la loi concernant la Nouvelle-Ecosse, loi qui a soulevé un débat à l'Assemblée législative de l'Ontario [2].

De ce premier conflit, Macdonald sortait donc victorieux, mais, comme on l'a fait remarquer, sa victoire ne reposait sur aucune autre base constitutionnelle plus solide que celle de l'opinion des juristes de la Couronne britannique [3]. Oliver Mowat, devenu premier ministre de l'Ontario en 1872, devait bientôt reprendre la lutte et remporter des victoires décisives pour l'autonomie provinciale.

Excellent juriste, ministre sous l'Union et membre du cabinet de coalition de juin 1864, Mowat avait participé à la conférence de Québec et pouvait, à ce titre, être regardé comme l'un des Pères de la Confédération. Selon son biographe, il se fit toujours une haute idée de l'autonomie des provinces. Refusant de considérer la législature provinciale comme la servante du Parlement fédéral, il chercha à la faire reconnaître comme un corps politique de rang égal possédant dans sa sphère d'influence une autorité plénière et suprême [4].

Dès la session de 1873, il faisait adopter deux lois dont le but principal était d'affirmer l'autonomie de la province. La première autorisait

---

(1) Ibid., p. 36.

(2) *Journals of the Legislative Assembly of the Province of Ontario,* session 1870-1, p. 62.

(3) James A. Maxwell, *Federal Subsidies . . . , op. cit.,* p. 32.

(4) Cf. Biggar, op. cit., vol. 1, p. 236.

le gouvernement de l'Ontario à nommer les conseillers de la Reine, alors que jusque-là on croyait ce privilège réservé au gouvernement central [1]. La seconde décidait ensuite que ces conseillers auraient préséance sur ceux qu'aurait nommés Ottawa [2].

L'affaire des biens en déshérence

La lutte véritable cependant entre les deux pouvoirs commença en 1874, lorsque Mowat ajouta aux statuts de sa province une loi relative aux biens en déshérence. A Toronto, en 1871, un nommé Andrew Mercer, était mort intestat et sans héritier légitime. Selon la loi, ses biens devaient revenir à la Couronne; mais à laquelle : à celle que représentait le gouverneur général ou à celle que représentait le lieutenant-gouverneur de l'Ontario? En d'autres termes, se posait la question de savoir si les biens en déshérence devaient enrichir le Dominion ou les provinces.

Mowat fit adopter par l'Assemblée législative de l'Ontario une loi qui autorisait le procureur général de la province à prendre possession de tels biens, chaque fois que l'occasion s'en présenterait [3]. Par l'intermédiaire du ministre de la justice, Télesphore Fournier, le gouvernement fédéral répondit en faisant savoir son opposition à une telle loi et en déniant à la législature de l'Ontario tout droit et tout pouvoir sur les biens en déshérence [4]. Mowat répliqua en envoyant au ministre un mémoire détaillé dans lequel il exposait son point de vue, ce qui n'empêcha pas Ottawa de désavouer la loi ontarienne en 1875 [5].

L'année suivante toutefois, un jugement rendu par la Cour d'Appel de Québec vint changer la situation. Le tribunal décidait en effet que les biens en déshérence devaient revenir aux provinces [6]. Ottawa se déclara prêt à accepter cette décision, à moins qu'elle ne soit renversée par un tribunal supérieur. La cause parvint donc jusqu'au Conseil privé lequel se prononça, en 1883, dans le même sens que la Cour d'Appel de Québec [7]. Pour Mowat, c'était la victoire.

---

(1) *Statutes of Ontario,* 36 Victoria CAP III, *An Act respecting the appointment of Queen's Counsel.*
(2) *Ibid.,* CAP IV, *An Act to regulate the precedence of the Bar of Ontario.* En 1896 la Cour d'Appel d'Ontario déclara constitutionnelles ces deux lois. (Ontario Appeal Reports, 1896, pp. 792-813).
(3) *Statutes of Ontario,* 37 Victoria, CAP VIII, *An Act to amend the Law respecting Escheats and Forfeitures.*
(4) Cf. Dominion and Provincial Legislation, 1867-95 (Ottawa 1896) p. 122.
(5) *Ibid.,* pp. 113-118.
(6) *The Attorney General of Quebec and the Attorney General of the Dominion of Canada.* Rapports judiciaires de Québec, vol. 2, 1876, pp. 236-249.
(7) *A. Mercer v. A.-G. for Ontario* (1883) 8 Appeal Cases, 767.

Loi de tempérance

Dans l'intervalle avait commencé une autre bataille juridique. En 1876, la législature de l'Ontario adoptait la loi Crooks — d'après le nom du parrain du bill — en vertu de laquelle le gouvernement provincial s'assurait presque le contrôle du commerce des liqueurs alcooliques dans la province [1]. Sir John Macdonald, redevenu premier ministre, fit adopter une mesure fédérale qui visait à annuler la loi provinciale [2]. Après bien des polémiques et des procédures, le différend qui portait sur l'interprétation des mots "la règlementation du trafic et du commerce" au paragraphe 2 de l'article 91 de la constitution, fut porté devant le Conseil privé. Celui-ci venait l'année précédente, de déclarer constitutionnelle la loi fédérale sur la tempérance, et cela dans un jugement célèbre destiné à être maintes fois invoqué, discuté et expliqué par la suite [3]. S'appuyant sur le principe suivant, à savoir que "les sujets qui, sous un certain aspect et pour une certaine fin, relèvent de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, peuvent sous un autre aspect et pour une autre fin, relever de l'article 91", il n'en déclara pas moins constitutionnelle la loi de l'Ontario. C'était une deuxième victoire pour Mowat et pour l'autonomie provinciale.

Le Conseil privé, en effet, ne se contentait pas, à cette occasion, de rendre sa décision sur l'objet du litige, mais comme on avait mis en doute et même nié à une législature provinciale la capacité de déléguer certains de ses pouvoirs à des organismes inférieurs, comme les municipalités, le tribunal en profita pour servir une leçon de droit constitutionnel sur le statut des provinces canadiennes, leçon qui mérite d'être transcrite ici:

"L'objection soulevée à cet égard par les appelants repose sur une conception tout à fait erronée du caractère et des pouvoirs réels des législatures provinciales. Elles ne sont d'aucune façon les délégués du Parlement impérial, non plus qu'elles n'agissent en vertu d'aucun mandat reçu de celui-ci. En décrétant la création d'une législature pour l'Ontario et en attribuant à son assemblée législative l'autorité exclusive d'adopter des lois pour la province, pour des fins provinciales, relativement aux matières énumérées à l'article 92, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui conféra, non pas les pouvoirs qu'elle exercerait par délégation ou en qualité d'agent du Parlement impérial, mais une autorité aussi plénière et aussi vaste, dans les bornes prescrites par l'article 92, que le Parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer. Dans les limites précitées concernant les sujets et le territoire, la législature locale exerce un pouvoir suprême et possède la même autorité que le Parlement impérial ou le Parlement du Dominion aurait eu dans des circonstances analogues, de conférer à une institution municipale

---

(1) *Statutes of Ontario,* 39 Victoria, 1875-76 CAP XXVI, *An Act to amend the Law respecting the sale of Fermented or Spirituous Liquors.*
(2) *Statuts du Canada,* 41 Victoria, chap. 16, *Acte relatif à la vente des boissons enivrantes.*
(3) *Russell v. la Reine* (1882) 7 A.C., 829. Voir les chapitres IV et VI de la IVe partie de ce rapport.

ou à un organisme de sa création, le pouvoir d'adopter des règlements ou résolutions relativement aux sujets mentionnés dans la loi en vue de la mise en vigueur et de l'application de celle-ci[1]."

Le discours du trône à la législature de l'Ontario, l'année suivante, soulignait avec joie cette victoire des droits provinciaux. De tels jugements, y déclarait Mowat, rassurent le public en montrant que le principe fédératif incorporé dans la constitution et l'autonomie qui en découle pour chaque province sont en sécurité entre les mains du tribunal chargé de se prononcer en dernier ressort sur les questions constitutionnelles [2].

Le pouvoir de désaveu

Le conflit se poursuivait d'ailleurs sur un autre front et opposait à nouveau Oliver Mowat à John A. Macdonald. Il s'agissait cette fois de l'exercice du pouvoir fédéral de désaveu. Le constitution, à l'article 90 référant à l'article 56, permettait au gouvernement fédéral de désavouer, dans un délai d'un an, des lois provinciales sanctionnées déjà par le lieutenant-gouverneur [3]. Dès la seconde année de la Confédération, Macdonald, en sa qualité de ministre de la Justice, intervint pour faire préciser les cas où pourrait jouer le pouvoir fédéral de désaveu. A son avis, un tel pouvoir devrait s'exercer, non seulement quand les lois provinciales seraient jugées illégales ou inconstitutionnelles, en entier, ou en partie, mais aussi si elles venaient en conflit avec la législation du Parlement central ou si elles "concernaient l'intérêt du Dominion en général" [4].

En réalité, durant les premières années de la Confédération, le gouvernement fédéral surveilla de très près les lois adoptées par les législatures provinciales et en désavoua plusieurs. Comme le note le rapport Rowell-Sirois, en dix ans, le gouvernement fédéral réserva 39 bills provinciaux et en désavoua 29, et cela pour divers motifs. L'autorité centrale, ajoute le même Rapport, "prétendait ainsi s'arroger le pouvoir effectivement judiciaire de décider de la constitutionnalité des mesures provinciales.

---

(1) *Hodge v. la Reine* (1883) 9 A.C., 117.
(2) "The judgments in this case and in the Insurance Case, and the decision that lands escheating to the Crown for want of heirs are the property of the Province, taken in connection with the observations made by the learned judges in disposing of these cases, have had a re-assuring effect on the public mind, by showing that the federal principle embodied in the British North America Act, and the autonomy, it was intended to secure for the individual Provinces, are likely to be safe in hands of the Court of final resort in constitutional questions" (*Journals of the Legislative Assembly of the Province of Ontario,* Session 1884, p. 5).
(3) Sur cette question du désaveu, voir Eugene Forsey, "Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors since 1867", *The Canadian Journal of Economics and Political Science,* vol. 4, February 1938, p. 47-59.
(4) Dominion and Provincial Legislation, 1867-1895, p. 62.

Elle se déclarait disposée à abroger toute loi provinciale qu'elle estimerait injuste ou contraire aux principes d'une saine législation" [1].

Or, en 1881, la législature de l'Ontario adoptait une loi pour protéger les intérêts publics sur les rivières et les cours d'eau [2]. Mesure d'apparence inoffensive, mais qui allait déclencher une longue lutte juridique et politique entre les deux ordres de gouvernement. Sans nous attarder à raconter ici les circonstances qui amenèrent la législature d'Ontario à passer cette loi, disons seulement qu'Ottawa intervint aussitôt pour la désavouer. L'année suivante, Mowat la faisait réadopter, dans les mêmes termes, par l'Assemblée législative de sa province. Nouveau désaveu d'Ottawa. En 1883, même manège: adoption et désaveu. Dans l'intervalle, la cause portée devant les tribunaux parvenait devant le Conseil privé et ce dernier donnait raison à la thèse provinciale sans se prononcer spécifiquement sur la question du désaveu [3].

Le différend permit surtout entre Ottawa et Toronto une franche discussion sur les limites du pouvoir de désaveu [4]. C'est le rôle du gouvernement fédéral, prétendait le premier, de veiller à ce que les gouvernements provinciaux ne commettent pas d'injustice à l'égard des individus. Ce n'est pas son affaire, répliquait le second: si la loi est de la compétence des provinces et si elle est constitutionnelle, elle ne doit pas être désavouée; qu'elle soit injuste ou mauvaise, cela regarde les citoyens de l'Ontario et c'est à eux d'en décider. La législature de cette province, ajoutait Mowat dans son mémoire, possède, dans les limites de son territoire, la souveraine autorité pour adopter les lois sur la propriété et les droits civils, ainsi que sur tous les autres sujets que lui assigne en exclusivité la constitution; cette autorité, elle doit l'exercer, comme elle le juge bon, pour le bien et la bonne administration de la province, sujette seulement au principe britannique de la responsabilité constitutionnelle au peuple de la province, et libre de toute revision ou contrôle que prétend exercer le gouvernement central [5].

---

(1) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* vol. I, p. 51.
(2) *Statutes of Ontario,* 44 Victoria, Chapter II; *An Act for Protecting the Public Interest in Rivers, Streams and Creeks,* p. 229.
(3) *McClaren v. Caldwell,* 9 A.C. 392.
(4) *Dominion and Provincial Legislation,* 1867-1895 (Ottawa 1896), pp. 171-185.
(5) *Dominion and Provincial Legislation,* 1867-1895 (Ottawa 1896), p. 185. Durant l'un des débats, Mowat prit plaisir à rappeler à John Macdonald les paroles prononcées par celui-ci lorsqu'on lui demandait, en 1872, de désavouer la loi scolaire du Nouveau-Brunswick. Macdonald avait refusé d'intervenir, en soutenant qu'à son avis il n'y avait que deux cas où le gouvernement central était justifié d'exercer son pouvoir de désaveu: quand la loi provinciale était inconstitutionnelle et quand elle causait préjudice aux intérêts de tout le Dominion. (Cf. *Dominion Parliamentary Debates,* 1872, pp. 199-200.

Encore une fois, le Conseil Privé devait finir par donner raison à Mowat sur le fond du débat. Quelques années plus tard, en effet, dans une cause où il était question, non pas du pouvoir de désaveu, mais du droit des provinces d'imposer une taxe directe, on voulut faire déclarer inconstitutionnelle une loi québecoise imposant une taxe à certaines entreprises commerciales, notamment aux banques, sous prétexte que la législature provinciale pourrait abuser d'un tel droit et ainsi annuler un pouvoir reconnu au Parlement central. Le Conseil Privé refusa d'admettre une telle argumentation et répondit en employant presque les termes du mémoire de Mowat :

"Leurs Seigneuries ne conçoivent guère qu'en conférant à des régions aussi vastes que le Québec, des pouvoirs d'autonomie locale très étendus, le parlement impérial entendait les restreindre sur la simple hypothèse de leur exercice abusif. Ceux qui méritent assez de confiance pour exercer l'important mandat de législateur en ce qui touche la propriété et les droits civils, sont tout à fait désignés pour prélever les impôts. . . Leurs Seigneuries estiment que ces pouvoirs sont bien ceux que le parlement impérial entendait conférer (aux législatures provinciales), et qu'en les restreignant parce que, comme de tous les pouvoirs, il est possible qu'on en abuse, on commettrait une erreur..." [1].

Cette résistance de Mowat ainsi que les affirmations du Conseil privé en faveur de l'autonomie provinciale rendirent le Gouvernement fédéral plus prudent dans l'exercice de son pouvoir de désaveu. Les provinces d'ailleurs ne tarderont pas à réclamer la disparition d'un tel pouvoir comme étant contraire à l'esprit d'un véritable régime fédératif.

Autres luttes de Mowat

Mowat semble avoir voulu toucher à tous les domaines constitutionnels où l'autonomie provinciale était menacée, et répondre ainsi point par point aux attaques centralisatrices dirigées par Macdonald. La constitution, par exemple, au paragraphe 10 de l'article 92, accordait au parlement canadien le pouvoir de déclarer d'intérêt général pour le Canada des travaux même entièrement situés dans la province. C'était une porte ouverte à l'intervention fédérale et une menace envers l'autonomie provinciale.

Mowat s'en rendit compte en constatant que plusieurs compagnies de chemin de fer, constituées en corporations et aidées par la province de l'Ontario, se faisaient ensuite déclarer par le gouvernement fédéral d'intérêt général pour le Canada. Aussi fit-il adopter par la législature

(1) La Banque de Toronto v. Lambe (1887), 12 A.C. 575.

une série de résolutions pour empêcher ces compagnies d'échapper ainsi à la juridiction de la province [1].

Mowat tint aussi à faire reconnaître les droits et les pouvoirs du lieutenant-gouverneur. Dans ce but, il fait adopter, en 1888, une loi qui déclare que le lieutenant-gouverneur a le droit de commuer les peines imposées pour des infractions à des lois provinciales [2]. Ottawa jugea la loi inconstitutionnelle mais n'osa pas la désavouer. Après un long échange de correspondances [3], on s'entendit finalement pour soumettre la question aux tribunaux. Les Cours de l'Ontario déclarèrent la loi "intra vires", et la Cour suprême vint bientôt confirmer ce jugement, en décidant que le lieutenant-gouverneur d'une province était aussi bien le représentant de la Reine pour des fins provinciales que le gouverneur général l'était pour des fins fédérales [4].

En fait, la Cour suprême n'avait pas le choix. L'année précédente, dans une cause venant des Provinces maritimes, le Conseil privé s'était prononcé sur la même question. Non seulement il refusait d'admettre la subordination des provinces au gouvernement fédéral, mais il réaffirmait leur suprématie dans le domaine législatif que leur reconnaissait l'Acte de l'Amérique du Nord britannique; en ces matières, ajoutait-il, la législation de chaque province continue d'être libre du contrôle du Dominion, et aussi suprême qu'elle l'était avant l'adoption de l'Acte de 1867 [5]. Quant au lieutenant-gouverneur, il n'est aucunement une créature du Dominion, mais doit être considéré comme le représentant de Sa Majesté pour toutes les fins du gouvernement provincial autant que le gouverneur général lui-même l'est pour toutes les fins du gouvernement fédéral [6].

Encore quelques années, et Mowat allait voir le couronnement de sa carrière et connaître un triomphe décisif dans le domaine de l'autonomie provinciale. En 1896, en effet, dans une décision que l'on a qualifiée de "la plus importante de l'époque" et décrite comme formulant "l'une des interprétations les plus significatives de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique que le Conseil privé ait jamais données" [7], ce der-

(1) *Journals of the Legislative Assembly of the Province of Ontario,* Sessions 1882, p. 143.
(2) *Statutes of Ontario,* 57 Victoria, Chapter 5.
(3) *Dominion and Provincial Legislation,* 1867-1895, op. cit., pp. 206-214.
(4) 23 S.C.R. (1893) 458.
(5) "In so far as regards these matters which, by section 92, are specially reserved for the provincial legislation, the legislation of each province continues to be free from the control of the Dominion, and as supreme as it was before the passing of the Act" *Liquidators of the Maritime Bank v. Receiver General of New Brunswick,* (1892) A.C. 437.
(6) Ibid.
(7) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* vol. I p. 61.

nier maintenait la validité de la Loi de tempérance de l'Ontario, limitait "aux sujets indiscutablement d'importance nationale et d'intérêt national" le pouvoir général du Dominion de légiférer pour "la paix, l'ordre et la bonne administration", et niait qu'un tel pouvoir lui permît "d'empiéter sur une catégorie quelconque de sujets que l'article 92 attribue exclusivement à l'assemblée législative des provinces" [1].

C'était le triomphe du principe fédératif. A cette victoire, Mowat plus que tout autre avait contribué, et l'on peut se demander si, sans ses interventions répétées et tenaces, la Confédération ne se serait pas orientée pendant les vingt premières années vers une union législative qu'il eût été ensuite bien difficile de briser. Aussi n'est-ce pas sans raison qu'on lui décerne le titre de père de l'autonomie provinciale [2].

---

(1) *Attorney General of Ontario v. Attorney General for Canada,* (1896) A.C. 348.

(2) Sur les luttes menées par l'Ontario, dès les premières années de la Confédération, en faveur de l'autonomie provinciale, on trouvera une documentation abondante dans un petit volume publié à Toronto en 1880, par le bibliothécaire du parlement de l'Ontario: S. J. Watson, *The Powers of Canadian Parliaments.* Nous croyons utile de reproduire ici quelques extraits du dernier chapitre intitulé "The dangers of federal centralization." "It is the solemn duty of each of the British North American Provinces keenly to watch and promptly to repel, any attempt faint or forcible, which the Federal Government or Federal Court might be disposed to make on the rights and privileges of the Members of the Confederation. ( ) States Rights and Provincial Rights are the strongest bulwarks against despotism. In a Federation, diversity is freedom; uniformity is bondage.

It is only weak minds, and men cast in a servile mould, who cry out for strong governments. The political or social sybarite, shrinking from the performance of the enobling duties of free citizenship, and afraid of its manly struggles, longs for the dishonourable ease and personal irresponsibility of a despotism. Such a despotism can be found in a Federal Government, as well as in the rule of an autocrat. Under whatever form or name it may be exercised, the power which is unquestioned and unchallenged, is but another name for tyranny" (p. 156).

CHAPITRE V

Le Québec et l'autonomie provinciale : l'influence de Mercier

Si la province de Québec n'a pas mené les premières luttes en faveur de l'autonomie provinciale, il ne faudrait pas croire pour cela qu'elle ne s'y est pas vivement intéressée. Sans doute, les circonstances politiques n'y étaient pas les mêmes qu'en Ontario, mais viendra un moment où, avec Honoré Mercier, elle prendra la tête de la résistance à la domination et à la centralisation fédérale.

Les discours de Dunkin et de Laurier

Dès la première session de 1868, cependant, le trésorier de la province, Christopher Dunkin, tenait à préciser les attributions et le rôle des législatures provinciales. Son discours montre bien quelle idée l'on se faisait alors d'un véritable régime fédératif en général, et du régime canadien en particulier. Il faut être en garde, dit-il, contre ceux qui tentent d'amoindrir l'importance des législatures provinciales. Leurs attributions "ne viennent pas du gouvernement général; elles n'en dépendent pas, et notre autorité n'est pas subordonnée à celle de la Puissance". Et précisant sa pensée, le ministre ajoutait :

"Le caractère qu'elle possède (cette autorité) tient plutôt de la coordination. Il procède de la même autorité; il forme l'une des divisions du système principal; et la part de devoirs qui lui est assignée n'est pas plus grande ni plus petite que la part qui est laissée au gouvernement général; mais elles sont seulement différentes, suivant les limites dictées par des raisons de convenance.

Certaines fonctions se rattachent à un territoire plus vaste et appartiennent au gouvernement général, tandis que d'autres attributs, non moins importants, ont été confiés aux législatures provinciales.

A part ce qui touche à la position du lieutenant-gouverneur, qui, au nom de Sa Majesté, administre notre gouvernement, nous avons un pouvoir qui ne subit d'autre contrôle que celui qui est imposé nominalement à toutes les législatures. Mais le Parlement de la Puissance du Canada ne peut toucher à sa constitution sans avoir recours au Parlement impérial pour obtenir sa permission. Sous ce rapport, nous sommes loin d'être soumis à son autorité. Nous ne sommes pas géné-

ralement soumis à aucune autorité. Les attributs que nous possédons comprennent tout ce qui se rattache à l'administration des terres publiques, à presque tous les intérêts les plus intimement liés au bien-être du peuple; nous avons un contrôle presque illimité sur la constitution de nos cours de justice; nous sommes les maîtres absolus de nos institutions municipales et de notre système d'instruction publique; enfin, nous avons la liberté d'agir comme il nous plaît sur les questions financières qui affectent ces grands intérêts" [1].

Le ministre québecois était loin, comme on peut s'en rendre compte en lisant sa déclaration, de se faire une petite idée du statut juridique et politique des provinces. Critique sincère des Résolutions de Québec, en 1865, puis rallié à la Confédération quand il la jugea inévitable [2], M. Dunkin, même après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, refusait de partager les idées de Macdonald sur la subordination des provinces au gouvernement central, et il profitait de son premier discours du budget pour affirmer clairement ses positions autonomistes.

Et pour compléter sa pensée sur l'importance du rôle confié aux législatures provinciales, il ajoutait:

"Il y a parmi les questions exclusivement de notre ressort, des intérêts qui touchent de plus près aux sentiments et au coeur de la masse du peuple, qui affectent plus directement ses intérêts. Les pulsations de la vie sociale seront plus sérieusement affectées par ce qui se fera ici que par les actes du parlement d'Ottawa. Si cette proposition est vraie en ce qui concerne les provinces, comme je le crois, elle est encore d'une plus grande vérité pour la province de Québec. Nous formons ici un peuple possédant un caractère particulier, et qui nous distingue des autres provinces; il y a ici division de langage, division de vues, division de croyances, ce qui n'existe pas ailleurs. Et nous avons de fortes raisons pour désirer que toutes ces questions soient laissées, pour leur solution, à nous seuls, à quelque langue, à quelque origine qu'elles appartiennent" [3].

Malheureusement, M. Dunkin ne devait pas demeurer longtemps trésorier provincial à Québec. En octobre 1869, Ottawa l'appelait à faire partie du cabinet fédéral comme ministre de l'Agriculture [4].

Quelque temps plus tard, le 24 novembre 1871 à l'Assemblée législative de Québec, le jeune Wilfrid Laurier exposait ses idées sur la nature d'un véritable régime fédératif. Après avoir défini ce qu'il entendait par une confédération, l'orateur ajoutait:

"Dans le domaine respectif de leurs attributions, les législatures, tant locales que fédérales, sont souveraines et indépendantes les unes des autres. Or, pour que le système fédératif ne soit pas un vain mot, pour qu'il produise les résultats qu'il est appelé à produire, il faut que les législatures soient indépendantes les unes des autres, non pas seulement de droit, mais de fait; il faut surtout que la législature locale soit complètement à l'abri de tout contrôle de la législature fédérale. Si de près ou de loin, la législature fédérale exerce le moindre contrôle sur la législature locale, alors ce n'est plus en réalité l'union fédérative que vous avez; vous avez l'union législative sous la forme fédérative".

---

(1) *Discours de l'hon. M. Christopher Dunkin,* (Montréal, 1868, pp. 2-3.)
(2) Cf. *Débats sur la Confédération,* op. cit., pp. 485-516 et 517-549.
(3) *Discours de l'hon. C. Dunkin,* p. 3.
(4) Dans un éditorial du 25 octobre 1869, le journal *Le Canadien* blâmait Ottawa d'avoir enlevé à la province de Québec un homme aussi compétent et aussi ferme.

En terminant, Laurier rattachait le choix du système fédératif à la situation exceptionnelle du Québec en terre d'Amérique:

"C'est un fait historique que la forme fédérative n'a été adoptée qu'afin de conserver à Québec cette position exceptionnelle et unique qu'elle occupait sur le continent américain. Cette position, je suis jaloux de la conserver intacte, et je dis avec le poète :

Mon verre n'est pas grand, mais je bois dans mon verre" [1].

Laurier adoptait ainsi la même attitude autonomiste que Blake et Mowat en Ontario vers le même temps.

Initiatives d'Ottawa et réactions québecoises

En 1875, en instituant une Cour suprême et en lui donnant une juridiction, comme cour générale d'appel, pour entendre les causes relevant des lois tant fédérales que provinciales, le gouvernement d'Ottawa posait un geste qui intéressait directement la province de Québec. Pour elle, qui possédait un droit civil différent et donc une position unique au Canada, la question se posait de savoir qui interpréterait ses lois civiles en dernier ressort : ses propres tribunaux ou un tribunal créé par le seul gouvernement fédéral.

A la Chambre des Communes d'Ottawa, un groupe de députés canadiens-français chercha à s'opposer à une pareille mesure, qui leur paraissait dangereuse pour l'avenir des lois civiles françaises. Le député Henri-Thomas Taschereau en particulier proposa un amendement dans le but de faire retirer de la juridiction de la Cour suprême les causes relevant soit des lois provinciales soit de la compétence législative des provinces. Les habitants du Québec, déclara-t-il dans son discours, sont attachés à leurs vieilles lois, à leur propre système légal, et toute innovation tendant à y toucher leur paraît comporter des dangers, surtout "quand on se proposait d'établir un tribunal suprême d'appel en dehors de leur province, composé de juges, dont la grande majorité ignorerait les lois civiles du Québec, lequel tribunal serait appelé à reviser, et aurait le pouvoir de renverser les décisions de toutes leurs cours de Québec" [2].

L'amendement ne fut pas accepté, mais le député Taschereau avait exprimé là un souhait et une crainte dont nous retrouvons encore aujour-

---

(1) *Wilfrid Laurier à la Tribune,* (Québec 1890), pp. 15-19.
(2) *Débats de la Chambre des Communes du Canada,* 1875, vol. I, pp. 781-782.

d'hui les échos dans les mémoires que certaines associations nous ont présentés [1].

Mais l'incident qui devait déclencher la lutte entre Québec et Ottawa fut la destitution, en 1878, du lieutenant-gouverneur Letellier de Saint-Just par le gouvernement fédéral [2]. C'était là un geste d'une exceptionnelle gravité, par lequel Ottawa — en l'occurrence John A. Macdonald — entendait marquer sa volonté d'intervenir dans les affaires des provinces. Un débat s'ensuivit à l'Assemblée législative de Québec, le premier grand débat, semble-t-il, sur l'autonomie provinciale. Il fournit l'occasion à Honoré Mercier de se mettre en vedette en se faisant le champion de cette autonomie:

> "Nous devons, déclara-t-il, condamner l'intervention fédérale relativement à la question qui nous occupe, parce que cette intervention est de nature à briser notre autonomie.
>
> Qu'est-ce que c'est que l'autonomie des provinces, et comment peut-elle être mise en danger? Pour bien répondre à ces deux questions, je vais essayer de démontrer: 1. que le gouvernement responsable est la première garantie de notre autonomie; 2. que ce gouvernement responsable n'existe pas dans chaque province si le lieutenant-gouverneur peut être démis pour des causes purement politiques; 3. qu'arrivant une démission pour telles causes, l'existence nationale de la province de Québec n'a plus de garantie" [3].

C'était là présenter en bloc les principaux arguments que l'on invoquera plus tard en faveur de l'autonomie provinciale.

Les idées autonomistes de Mercier et du juge Loranger

Tout comme Mowat en Ontario, Honoré Mercier va bientôt prendre au Québec la tête du mouvement de résistance aux initiatives d'Ottawa. D'abord opposé à la Confédération, puis membre du parti national dont le programme soulignait la nécessité de l'autonomie des provinces, Mercier ne tarde pas à saisir les occasions de développer ses idées autonomistes à l'Assemblée législative de Québec.

En 1884, Mowat est en pleine bataille avec John A. Macdonald au sujet de la réglementation du commerce des boissons alcooliques. Chaque gouvernement a voté une loi à cet effet et cherche à faire déclarer inconstitutionnelle celle de l'autre. A ce débat la province de Québec ne peut rester indifférente, puisqu'elle a, elle aussi, réglementé l'octroi des licences.

---

(1) Cf. les mémoires suivants : *Union des Ligues de propriétaires de la province de Québec; Philippe Ferland; Association de la Jeunesse canadienne-française,* etc.

(2) Cf. Ph.-B. Casgrain, *Luc Letellier et son temps* (Québec 1885).

(3) J.-O. Pelland, *Biographie, discours, conférences, etc., de l'honorable Honoré Mercier* (Montréal 1890), p. 62.

Mercier en profite pour demander au gouvernement une attitude plus énergique et, en signe de protestation contre les récentes initiatives du gouvernement central: révocation du lieutenant-gouverneur, usage du pouvoir de désaveu, vote de la loi fédérale des licences, il demande l'adoption des deux résolutions suivantes:

"1. Que l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867, devait dans l'opinion de ses auteurs, consacrer l'autonomie des provinces de la Confédération, et que cet Acte a réglé d'une manière absolue les pouvoirs relatifs du parlement fédéral et des législatures provinciales.

"2. Que les empiètements fréquents du parlement fédéral sur les prérogatives des provinces sont une menace permanente pour celles-ci; et que cette Chambre, justement alarmée de ces empiètements, croit qu'il est de son devoir d'exprimer énergiquement sa détermination de défendre tous les droits provinciaux et de proclamer hautement l'autonomie qu'elle possède, tels que consacrés par l'acte fédéral" [1].

Dans le discours qui accompagne la présentation de ces résolutions, Mercier s'applique à souligner les divers empiètements du gouvernement fédéral, adoptant en somme la même attitude que celle de Mowat à Toronto. Il s'appuie en particulier sur l'autorité d'un juriste, l'un des premiers Canadiens français à écrire sur la constitution, le juge T.-J.-J. Loranger.

Ce dernier, membre de la Commission de la Refonte des Statuts de la province de Québec, venait de synthétiser dans son rapport ses idées sur les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral. A cause de leur précision et de leur importance, et parce qu'elles permettent de saisir sur le vif l'opinion des juristes canadiens-français de l'époque, quinze ans à peine après la Confédération, nous croyons bon de reproduire ici les formules par lesquelles le juge Loranger traduisait ses idées, ce que lui-même appelait le résumé des maximes adoptées pour déterminer la compétence de la législature sur les lois à refondre.

"1. La confédération des provinces britanniques a été le résultat d'un pacte formé par les Provinces et le Parlement impérial, qui en décrétant l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, n'a fait que le ratifier.

2. Les provinces sont entrées dans l'union fédérale avec leur identité corporative, leurs anciennes constitutions, et tous leurs pouvoirs législatifs, dont elles ont consenti à retrancher un certain nombre qu'elles ont cédées au parlement fédéral, pour les exercer dans leur intérêt commun et pour des fins d'utilité générale, en conservant le reste dont elles laissèrent l'exercice à leurs législatures, agissant dans leur sphère provinciale, d'après leur ancienne constitution, sauf certaines modifications de forme établies par le pacte fédéral.

3. Loin de leur avoir été conférés par le gouvernement fédéral, les pouvoirs des provinces non cédés à ce gouvernement, sont le résidu de leurs anciens pouvoirs, et loin d'avoir été créés par lui, le pouvoir fédéral a été le fruit de leur association et de leurs conventions et il a été créé par elles.

---

(1) Ibid., p. 398.

4. Le parlement n'a d'attributions législatives que celles qui lui ont été conférées par les provinces et qui sont reconnues par l'article 91 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, qui ne lui a conféré que les pouvoirs qui y sont décrits ou d'une nature semblable, *ejusdem generis*.

5. Outre les attributions conférées aux législatures par cet article 91 et l'article 92, leur compétence législative s'étend à toutes les matières d'une nature locale ou privée, et tous les cas omis tombent dans la compétence provinciale, s'ils touchent aux intérêts locaux ou privés d'une seule ou de quelques provinces seulement, dans le cas contraire et s'ils intéressent toutes les provinces, ils appartiennent au parlement.

6. Dans le cas de doute et quand il s'agit de savoir si un cas quelconque touche à toutes ou à une ou à quelques provinces seulement, c'est-à-dire, s'il est d'un intérêt général ou local, ce doute doit se résoudre en faveur des provinces qui ont conservé tous les pouvoirs non conférés au parlement.

7. Dans la sphère réciproque de leur autorité ainsi reconnue, il n'existe pas de supériorité en faveur du parlement sur les provinces; mais, sujettes à la souveraineté impériale, ces provinces sont souveraines dans leur sphère respective, et il y a entre eux égalité absolue "[1].

Ces propositions constituaient une véritable somme en faveur de l'autonomie provinciale. Mais le juge Loranger ne s'en tint pas là. Il entreprit d'instruire ses compatriotes sur leurs droits et leurs devoirs et voulut les éclairer sur les initiatives du gouvernement central. Aussi publia-t-il dans les journaux une série d'articles dans lesquels il exposait la véritable nature de la Confédération et critiquait les empiètements fédéraux, appuyant ainsi Mowat dans sa lutte contre Ottawa.

"Les résolutions de la conférence de Québec, écrivit-il, étaient fondées sur le principe d'une stricte égalité ou d'une autorité égale entre la Puissance et les provinces, sans subordination des secondes envers la première, dans les limites de leur ressort respectif. Dans la sphère de leurs attributions locales, l'autorité des provinces devait rester absolue, comme le pouvoir fédéral le deviendrait dans les bornes de ses attributions générales. Ce fut à ces conditions qu'elles consentirent, et en particulier celle de Québec, à l'Union fédérale "[2].

---

(1) *Rapport de la commission de refonte des statuts généraux de la province de Québec,* 1883, pp. XXV-XXVI. Le juge Loranger publiait, la même année, une importante brochure sur les questions constitutionnelles: *Lettres sur l'interprétation de la constitution fédérale* (Québec 1883). Il y ajoutait une huitième proposition en ces termes: "L'Acte de l'Amérique Britannique du Nord n'a pas été comme les actes constitutionnels qui l'ont précédé, une loi faite d'autorité souveraine par l'Angleterre et imposant une constitution à ses colonies.

(a) Il contient une simple ratification du pacte des provinces faite par la mère-patrie qui en a confirmé les stipulations et l'a rendu obligatoire en lui imprimant l'autorité d'une loi impériale.

(b) Sans porter atteinte à la souveraineté britannique, et sans en entraver l'exercice vis-à-vis de la Puissance, l'appréciation des rapports créés entre le gouvernement fédéral et les provinces par ce pacte ainsi devenu loi impériale, la distribution des devoirs respectifs des deux corps, et l'interprétation de cette loi, doivent se faire comme si les provinces avaient eu dans l'origine le droit de se constituer en confédération de leur autorité privée, ou comme si elles eussent été des pouvoirs souverains.

(c) Le gouvernement impérial qui seul avait le droit de contester cette fiction y a renoncé en légitimant rétroactivement leur acte par sa ratification" (p. 61).

(2) *Lettres sur l'interprétation de la constitution fédérale* (Québec 1883), p. v.

C'est là, poursuivait-il, la seule interprétation que puisse admettre la constitution fédérale. La Cour suprême a voulu proclamer la prééminence du Parlement fédéral sur les législatures provinciales et réduire ces dernières au rôle de simples corps municipaux, révélant ainsi "ses tendances centralisatrices et absorbantes", mais le Conseil Privé vient d'infirmer son jugement. De même, le Parlement fédéral "a, en plusieurs occasions empiété sur les législatures provinciales et outrepassé ses pouvoirs". Il importe en conséquence d'attirer l'attention du public sur les dangers de ces empiètements, "de combattre la théorie de la Cour suprême et de défendre l'autonomie provinciale".

"Le bienfait de cette autonomie ne regarde cependant pas uniquement une partie de la population de la province de Québec où les conflits de race sont apaisés. Tous les Bas-Canadiens, aussi bien que les habitants des autres provinces confédérées, ont un intérêt commun à s'opposer à la centralisation excessive du pouvoir fédéral, à l'abaissement de leurs législatures et à l'anéantissement de leur constitution "[1].

Et le savant juriste d'analyser longuement toute l'affaire des biens en déshérence qui venait d'opposer Mowat à Macdonald, pour en montrer les dessous et la véritable portée. L'autonomie politique des provinces, écrivit-il, s'est jouée dans cette cause. La thèse défendue par le gouvernement central se résume ainsi: "Les provinces ne sont que de grandes municipalités, qui ne partagent en rien l'exercice du pouvoir souverain, parce que la Reine ne fait pas partie des gouvernements provinciaux et que les lieutenants-gouverneurs ne sont pas ses représentants" [2]. Si une pareille thèse avait triomphé, c'était la fin du fédéralisme au Canada, mais le Conseil privé l'a rejetée et il a proclamé que les provinces "sont des corps législatifs ou des parlements et non de grandes municipalités" [3].

La province de Québec, continuait le juge Loranger, doit s'intéresser à ce conflit: "En effet, si les prétentions fédérales prévalent et si le principe de l'infériorité des provinces et de la dépendance de leurs législatures envers le pouvoir fédéral est reconnu, en moins d'un demi siècle leur absorption sera consommée et le régime fédéral fera place à l'union législative si justement redoutée par notre province" [4].

Et l'auteur de reprendre l'histoire de la Confédération, afin de donner une idée précise de la situation politique des provinces et de leurs pourvoirs législatifs à cette époque. Celles-ci, dira-t-il, ont conservé leur identité corporative sous la nouvelle constitution, même le Haut

(1) *Ibid.*, p. vi.
(2) *Ibid.*, p. 4.
(3) *Ibid.*, p. 12.
(4) *Ibid.*, p. 13

et le Bas-Canada. "La seule différence dans le résultat est, qu'au lieu d'entrer dans la confédération sous un seul nom et comme un seul membre de ce corps, les deux provinces y sont entrées sous deux noms différents et comme deux membres de l'association. Sauf les pouvoirs fédéraux, chacune d'elles est d'ailleurs revêtue des mêmes pouvoirs que les deux l'étaient auparavant" [1]. La conséquence est claire : "Ce n'est donc point de la Puissance que sont nées les provinces qui n'ont jamais cessé d'exister, mais ce sont les provinces qui ont créé la Puissance, et qui se sont transformées en un nouveau corps politique, sans cesser d'exister dans leur ancien état" [2].

Quant au lieutenant-gouverneur, il exerce des fonctions royales et représente personnellement la Reine, tout comme le gouverneur général. Les législatures provinciales peuvent aussi bien être qualifiées de parlements que la législature générale, et le droit de désaveu ou de veto que possède le gouverneur général "ne crée pas en sa personne une suprématie sur la législation provinciale", puisqu'il s'agit d'un acte du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du souverain agissant de l'avis de son conseil et sous sa responsabilité [3].

Puis, suit une interprétation des articles 91 et 92 de l'Acte de 1867, au cours de laquelle l'auteur insiste beaucoup sur le 16e paragraphe de l'article 92, attribuant aux provinces le pouvoir législatif sur toutes les matières d'une nature locale et privée. Sa conclusion est la suivante :

> "En règle générale, tous les pouvoirs appartiennent donc aux provinces et les pouvoirs du parlement ne lui appartiennent que par exception; les pouvoirs du parlement proviennent des provinces qui sont la source de toute autorité législative dans la confédération, et le pouvoir législatif du parlement n'est que le résidu du pouvoir législatif provincial. Dans cet ordre d'idées, on doit dire que tout pouvoir qui n'est pas fédéral est resté pouvoir provincial. . . Encore une fois, la compétence provinciale constitute la règle générale, et la compétence fédérale est l'exception" [4].

Continuant son exposé des principes d'interprétation des pouvoirs tant fédéraux que provinciaux, le juge Loranger en arrive à la question des impôts et des taxes, et il écrit : "Relativement à la taxe directe permise aux deux pouvoirs et dans tous les cas où leur compétence est manifestée par la loi, il n'y a pas lieu à l'interprétation et conséquemment pas de doute dont le bénéfice doive être accordé aux provinces contre le pouvoir fédéral... Sous le rapport fiscal, comme sous le rapport législatif et gouvernemental, les provinces sont donc, à l'exception des cas prévus et que nous avons ci-dessus énumérées,

(1) *Ibid.*, p. 17.
(2) *Ibid.*, p. 18.
(3) *Ibid.*, pp. 33-35.
(4) *Ibid.*, pp. 52-53.

indépendantes du gouvernement fédéral, et dans la sphère de leurs propriétés, droits et pouvoirs, elles sont sur un pied d'égalité avec lui" [1].

Comme on le voit, l'auteur touche à toutes les questions disputées, à celles qui l'étaient alors comme à celles qui le sont encore aujourd'hui. Nous nous sommes attardés à cet ouvrage, non seulement parce qu'il constitue la meilleure défense de l'autonomie provinciale qui ait paru au XIXe siècle, mais aussi parce qu'il provient non d'un politicien agissant au nom des intérêts de son parti, mais d'un juriste indépendant et d'un homme qui avait été ministre dans le cabinet Macdonald-Cartier sous l'Union, ce qui donne à son témoignage une plus grande valeur.

La conférence interprovinciale de 1887

En janvier 1887, Mercier prenait le pouvoir à Québec, et le 16 mars de la même année, le discours du trône annonçait le projet d'une conférence interprovinciale dans le but d'examiner les relations des provinces avec le gouvernement fédéral, en particulier sous leur aspect financier. Le texte du discours disait entre autres :

"En entrant dans la Confédération, la province de Québec a, comme les autres, donné au pouvoir central sa part des recettes de douane et d'accise, lesquelles ont doublé depuis. En échange, elle n'a reçu qu'un subside fixe et défini. Les provinces, qui avaient ainsi abandonné le plus sûr et le plus important de leurs revenus, ont gardé à leur charge les lourdes dépenses qu'exige l'entretien de leurs institutions régionales, lesquelles dépenses augmentent nécessairement au fur et à mesure de l'accroissement de la population et du développement du pays. Dans ces conditions et pour ces raisons mêmes, mon Gouvernement estime que le moment est venu pour les provinces d'examiner sérieusement la situation et de se consulter sur les moyens à prendre pour surmonter les difficultés actuelles et pour empêcher qu'elles ne se reproduisent" [2].

En octobre 1887, la première conférence interprovinciale s'ouvrait à Québec. Elle comptait cinq premiers ministres provinciaux : ceux du Québec, de l'Ontario, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba. John A. Macdonald, invité, avait répondu qu'il ne servirait de rien d'envoyer des représentants à cette conférence; quant aux premiers ministres de la Colombie Britannique et de l'Ile du Prince-Edouard, ils avaient jugé prudent de s'abstenir.

Dans son discours de réception, Mercier déclara qu'il ne fallait pas voir dans cette conférence un acte hostile à l'autorité centrale : "Le gouvernement du Québec, précisa-t-il, désire le maintien de nos institutions fédérales et pour assurer leur maintien et leur bon fonction-

(1) *Ibid.*, pp. 56 et 58.
(2) Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1887 à 1926, (Ottawa 1951), pp. 10-11.

nement, il vous demande d'adopter les moyens propres à empêcher toute possibilité de conflit entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux" [1]. Puis, le premier ministre québecois soumit à la conférence une liste de vingt-deux sujets à étudier dans ce but.

Sous la présidence de Mowat, la conférence siégea toute une semaine, du 20 au 28 octobre, et finit par adopter une double série de résolutions, les premières se rapportant à la modification de l'Acte de 1867, les secondes concernant la législation provinciale en certaines matières. Le préambule de la première série disait, entre autres : "Attendu que la conservation de l'autonomie provinciale est essentielle au futur bien-être du Canada et que pour conserver cette autonomie il appert nécessaire de reviser et de modifier la loi constitutionnelle..." [2].

En conséquence, la conférence demandait les réformes suivantes : la disparition du pouvoir de désaveu des lois provinciales par le gouvernement fédéral, la réforme du sénat de façon à mieux sauvegarder les intérêts des provinces, la disparition de la clause permettant au Parlement fédéral de placer sous sa dépendance des travaux qu'il déclare arbitrairement d'intérêt général pour le Canada, le transfert de la faillite de la juridiction fédérale à celle des provinces, l'augmentation des subventions aux provinces, etc. La résolution concernant ce dernier sujet comportait des suggestions élaborées et précises, sur lesquelles nous aurons à revenir en traitant de l'évolution des relations financières entre le Dominion et les provinces.

Les résultats immédiatement pratiques de la conférence ne furent peut-être pas considérables, mais le prestige du Québec en sortit grandi et la cause de l'autonomie provinciale, affermie devant les prétentions d'Ottawa et mieux comprise par la population québecoise. Aussi, lorsqu'en 1889 Mercier fit adopter une loi en vue de régler la question des biens des Jésuites, John A. Macdonald, sur qui de fortes pressions s'exerçaient pour qu'il désavouât une telle loi, n'osa-t-il intervenir.

Laurier d'ailleurs qui vient de succéder à Edward Blake comme chef du parti libéral continue la tradition inaugurée par ce dernier et mène une campagne en faveur des provinces, dénonçant en particulier l'usage que Macdonald a fait du pouvoir de désaveu, réclamant pour elles plus de revenus directs au lieu des subsides : "J'aurais voulu, dira-t-il en 1887, que les provinces eussent des revenus assez considérables pour leur permettre de ne rien demander au gouvernement fédéral. C'est

(1) *Ibid.*, p. 11.
(2) *Ibid.*, p. 20.

un principe tout à fait faux que celui d'après lequel un gouvernement perçoit les revenus, et un autre gouvernement les dépense. Cela devra toujours conduire à l'extravagance." [1]

Laurier adopte, en somme, la même position que Mercier et fait du respect de l'autonomie provinciale l'un des articles du programme de son parti : "Nous avons toujours soutenu, déclarera-t-il en 1889 à la Chambre des Communes, que le seul moyen de maintenir la Confédération est de reconnaître que, dans sa sphère, celle que lui assigne la constitution, chaque province est aussi indépendante du contrôle du Parlement fédéral que l'est ce dernier du contrôle des législatures provinciales" [2].

L'année 1896 marque la fin d'un premier chapitre dans l'histoire des relations fédérales-provinciales. John A. Macdonald est déjà disparu; les libéraux arrivent au pouvoir à Ottawa et le Conseil Privé rend sa décision dans l'affaire de la prohibition régionale des alcools, décision qui constitue un triomphe pour la cause provinciale. Durant ce premier quart de siècle de la Confédération, le statut politique et juridique des provinces que définissent les textes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique s'est précisé dans les faits et par la jurisprudence. Grâce à Mowat surtout, et ensuite à Mercier, les provinces sortent grandies de la lutte. Les tentatives impérialistes de Macdonald ont échoué : le Gouvernement fédéral doit traiter avec elles, non comme un supérieur avec des sujets ou comme un gouvernement avec des municipalités de sa création, mais d'égal à égal, comme un gouvernement avec un autre gouvernement. Le principe fédératif triomphe dans l'interprétation de la constitution, et la conduite des gouvernements s'en ressent.

---

(1) Cf. Ulric Barthe, *Wilfrid Laurier à la tribune,* (Québec 1890), p. 399. Discours à Somerset, 2 août 1887.

(2) Cf. Ulric Barthe, op. cit., p. 505. Discours du 28 mars 1889.

C'est en cette année 1889 que parut l'ouvrage d'un jeune juriste qui devait devenir plus tard juge à la Cour suprême du Canada, P.-B. Mignault. Il s'agit du *Manuel de droit parlementaire,* dont toute la deuxième partie est consacrée à une étude de la constitution canadienne. L'auteur y endossait les idées autonomistes du juge Loranger. Il y disait entre autres choses : "L'Acte de l'Amérique Britannique du Nord n'est que la légalisation d'un pacte conclu entre les provinces" (p. 227). "Il n'y a nulle subordination, soit de la province au gouvernement général, soit de ce dernier à la province. Il y a égalité absolue, souveraineté commune; chaque pouvoir est suprême dans sa juridiction et dans sa sphère d'action" (p. 224). "L'avenir de la confédération dépend absolument de l'observation fidèle et exacte du pacte fédéral. Il ne faudrait pas oublier cependant que les provinces sont le fond même de l'union fédérale. Leurs intérêts surtout sont sacrés, car c'est pour les sauvegarder qu'on a cru devoir fonder la confédération. Il importe, sans doute, que le gouvernement central soit fort et qu'il dispose de moyens considérables, mais pour le véritable patriote rien n'est plus important, ou pour mieux dire, plus sacré que la cause de l'autonomie des provinces" (p. 333).

Deuxième période : 1896 à 1920

Finances et autonomie provinciale

A la fin du XIXe siècle, les provinces ont pratiquement conquis leur autonomie politique et juridique à l'égard du gouvernement fédéral. Arrivé au pouvoir après s'être posé depuis des années en défenseur de l'autonomie provinciale, le parti libéral marquera sa bonne volonté sur ce point en faisant un usage modéré et restreint de son droit de désaveu. D'ailleurs, c'est l'ancien champion de l'autonomie des provinces, Sir Oliver Mowat, qui sera le premier ministre de la Justice, chargé en conséquence de surveiller la constitutionnalité des lois provinciales.

Avec lui et ses successeurs, ainsi que l'ont noté un bon nombre d'écrivains en droit constitutionnel [1], une nouvelle politique s'élabore vis-à-vis l'usage de ce droit de désaveu. Les règles posées jadis par Macdonald à cet égard reçoivent un énoncé beaucoup plus conforme aux exigences d'un véritable régime fédératif et beaucoup plus respectueuses des institutions parlementaires dont sont dotées les provinces [2]. De fait, durant cette période, si l'on met de côté le cas de la Colombie

---

(1) Cf. J. R. Mallory, *Social Credit and the Federal Power in Canada,* (Toronto 1954) p. 18. Voir en particulier tout le chapitre II intitulé *The Historic Role of Disallowance in Canadian Federalism.* L'auteur cite à la page indiquée le témoignage du professeur anglais, Berriedale Keith: "It is in the administration of Sir John Macdonald that we find the clearest examples of interference by the Dominion with Provincial Acts simply because they transgressed Dominion policy; with the advent of the ministry of Sir Wilfrid Laurier the practice of disallowing acts on other than legal or constitutional grounds, or on grounds of wide public and Imperial Policy, may be said to have come almost to a stop". *(Responsible Governments in the Dominions,* (London 1912) vol. II, p. 735).

(2) Voir le rapport fait au gouverneur général par Sir Allen B. Aylesworth, ministre de la justice, en 1908 à propos d'une loi ontarienne dont on étudiait la possibilité de désaveu: "It is not intended by the British North America Act that the power of disallowance shall be exerciced for the purpose of annulling provincial legislation even though your Excellency's Ministers consider the legislation unjust or oppressive or in conflict with recognized legal principles so long as such legislation is within the power of the Provincial Legislature to enact" *(Provincial Legislation,* 1896-1920, (Ottawa 1922), vol. II, p. 82).

Britannique où la présence des Asiatiques pose un problème particulier, le gouvernement fédéral laissera les provinces en paix, ne désavouant qu'une seule loi de l'Ontario et une seule du Québec [1].

Ce problème réglé, reste aux provinces une autre conquête peut-être encore plus difficile: celle de leur autonomie financière. Nous l'avons déjà noté: pour permettre aux gouvernements provinciaux de remplir leurs obligations, les Pères de la Confédération leur ont laissé trois principales sources de revenu: les ressources naturelles, l'impôt direct et les subventions fédérales. Or, dans le premier quart de siècle qui a suivi la Confédération, les ressources naturelles ont coûté plus cher aux provinces qu'elles ne leur ont rapporté et l'impôt direct n'a été utilisé qu'avec timidité comme si les législatures provinciales craignaient d'assumer toute leur responsabilité en ce domaine devant leurs électeurs.

Comme, cependant, leurs dépenses s'accroissent continuellement, les provinces se tournent vers le Gouvernement fédéral et cherchent à faire augmenter les subventions que celui-ci leur verse annuellement depuis la Confédération. Ottawa, non seulement finit par se rendre à leur désir, mais en vient à leur offrir d'autres subventions, à condition qu'elles exécutent certains travaux ou se chargent d'améliorer certains services déjà de leur compétence. Ainsi commence l'ère des subventions conditionnelles. Puis, la guerre survenant en 1914, le Gouvernement fédéral, pressé à son tour par de nouveaux besoins financiers, s'introduit dans le champ de l'impôt direct, jusque-là réservé aux provinces et cherche à contrôler les emprunts faits par ces dernières.

En somme, il s'agit d'une période où les conflits juridiques sont peu nombreux, mais durant laquelle, par suite de leurs besoins financiers, les deux ordres de gouvernement de l'Etat canadien seront amenés, à tour de rôle, à poser des gestes plus ou moins conformes à l'esprit d'un régime fédératif et plutôt préjudiciables dans l'ensemble à l'autonomie des provinces.

---

(1) En 1917, le gouvernement fédéral désavoua une loi québecoise accordant à une compagnie de fiducie des pouvoirs qu'il jugea être de sa juridiction (Ibid., vol. II, pp. 256-259).

CHAPITRE VI

La question des subventions

Nous avons déjà expliqué l'origine des subventions fédérales aux provinces. Ayant confié au gouvernement central les principales sources de revenu de l'époque, particulièrement les droits de douane et d'accise, les Pères de la Confédération se persuadèrent alors que les gouvernements provinciaux seraient incapables de vivre avec les seuls revenus des terres publiques et de l'impôt direct. Il leur fallut donc à regret accepter le principe des subventions, mais pour marquer qu'il s'agissait là d'un expédient nécessaire à l'époque de l'union et non pas d'une mesure destinée à régler dans l'avenir les rapports financiers entre le Dominion et les provinces, ils établirent au plus bas possible le montant de ces subventions et décrétèrent qu'elles seraient fixes et inaltérables, et libèreraient "pour toujours le Canada de toute réclamation" de la part des provinces (article 118).

L'expérience devait se charger de briser ce bel optimisme. Dès le lendemain de la Confédération, en effet, commencent les doléances et les réclamations des provinces, en particulier des Maritimes qui cherchent à obtenir des subventions supplémentaires; puis viendra un temps où toutes s'uniront pour demander la modification de l'article 118.

Déjà, cédant aux menaces de sécession de la Nouvelle-Ecosse, le gouvernement fédéral, de sa seule initiative, sans consulter les autres provinces parties aux accords financiers de 1864-1866, avait accordé à la province récalcitrante de meilleures conditions financières, c'est-à-dire une subvention spéciale de $82,698. par année pour une période de dix ans, posant ainsi un précédent dont il sera la première victime [1].

Ce que les provinces peuvent difficilement comprendre et admettre, c'est le caractère fixe des subventions que leur verse le gouvernement fédéral, en retour du sacrifice qu'elles ont consenti en lui octroyant le monopole des droits de douane et d'accise. Le revenu de ces impôts aug-

(1) Sur l'histoire de ces subventions, voir le livre de James A. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada,* (Cambridge 1937.)

mente sans cesse, mais la somme que débourse le gouvernement fédéral en subventions ne s'accroît guère au même rythme; bien plus, elle représente un pourcentage de moins en moins considérable des revenus tant fédéraux que provinciaux, ainsi que le montre le tableau suivant [1].

TABLEAU II

Subventions statutaires aux provinces, de 1870 à 1930

Année fiscale	Montant des subventions (en millions de dollars)	Pourcentage des revenus provinciaux	Pourcentage des revenus fédéraux
1870	2.6	47	16
1880	3.4	50	15
1890	3.9	39	10
1900	4.3	32	8
1910	9.4	26	9
1920	13.2	15	3
1930	16.3	9	4

Ainsi le système des subventions constitue pour le gouvernement fédéral une charge de plus en plus légère, et pour les gouvernements provinciaux une source de revenus de moins en moins importante. La province de Québec, par exemple, qui, en 1870, retirait en subventions plus de la moitié de ses recettes [2], n'en reçoit pas même le quart dix ans plus tard [3].

Rien d'étonnant alors que les gouvernements provinciaux aient cherché à faire augmenter la somme annuelle ainsi reçue d'Ottawa selon les dispositions de l'article 118. Ce fut même là un des objets principaux de la conférence interprovinciale convoquée à Québec, en 1887, par Honoré Mercier.

La résolution 17 que les délégués adoptèrent préconisait une nouvelle base de subventions, que le Gouvernement fédéral devait accepter, en substance, vingt ans plus tard. Le deuxième paragraphe de cette Résolution se lisait comme suit:

"Au début de la Confédération, le revenu du Dominion s'élevait à $13,716,786. dont 20 p. 100 ou $2,753,906. allait aux provinces pour des fins provinciales et

---

(1) Tableau tiré du *Mémoire de la Chambre de Commerce de la province de Québec,* le 3 juin 1954, p. 30. Voir aussi A. M. Moore and J. H. Perry, *Financing Canadian Federation,* pp. 78-79.

(2) Pour l'année financière se terminant le 30 juin 1870, les recettes totales furent de $1,663,236.36, et par ailleurs la subvention payée par le gouvernement fédéral s'éleva à $859,6226.40 *(Etat des comptes publics de la province de Québec pour l'année fiscale expirée le 30 juin 1870,* Québec 1870, p. 4.)

(3) Pour l'année financière se terminant le 30 juin 1880, les recettes sont de $4,183,-625.56, et la subvention s'élève à $959,252.80 *(Etat des comptes publics de la province de Québec pour l'année fiscale expirée le 30 juin 1880,* Québec 1880, p. 4).

80 p. 100 allait au Dominion. Avec l'accroissement des impôts et de la population, le revenu du Dominion est passé de $13,716,786. à $33,177,000. Bien que ce supplément d'impôts soit payé par les habitants des provinces et que l'accroissement de la population entraîne pour les provinces des charges beaucoup plus considérables, leur subside n'a pas été augmenté en conséquence et elles ne touchent plus que 13 p. 100, ou $4,182,525. au lieu de 20 p. 100, du revenu accru du Dominion, tandis que ce dernier en retient 87 p. 100, ou $28,994,475. au lieu de 80 p. 100."

La Résolution affirmait de plus que les provinces n'étaient pas en mesure, soit au moyen d'impôts directs soit autrement, de subvenir aux dépenses qu'exigeait le fonctionnement de leur gouvernement, et demandaient en conséquence au gouvernement fédéral d'augmenter les allocations annuelles, et cela selon un plan qui tiendrait compte jusqu'à un certain point de l'accroissement de la population. Ce plan, ajoutait-on, devrait être sanctionné par une loi impériale et considéré en conséquence comme "définitif et inaltérable", sans que le parlement fédéral ait le droit de le modifier [1].

L'on sait que cette demande des provinces n'eut pas de suites immédiates, John A. Macdonald, premier ministre du Canada, refusant de la considérer, sous prétexte que la conférence de Québec n'était qu'une réunion partisane et hostile à son gouvernement.

Ce n'est que quelques années après l'avènement de Laurier au pouvoir que fut de nouveau discutée la question des subventions fédérales. Au printemps de 1899, le premier ministre du Québec, Félix-Gabriel Marchand, écrivait à chacun des premiers ministres des autres provinces une lettre dans laquelle il déclarait que le temps lui semblait propice à une nouvelle réunion des différents gouvernements provinciaux, dans le but d'obtenir une augmentation des subventions, selon les termes des résolutions de la conférence interprovinciale de 1887.

A sa lettre d'invitation, Marchand reçut des réponses plus ou moins enthousiastes, le premier ministre de l'Ontario allant jusqu'à écrire que, dans sa province, l'opinion publique s'opposait à un accroissement des subventions et inclinait plutôt dans le sens d'une perception directe en impôts des sommes dont les législatures provinciales pourraient avoir besoin [2]. L'année suivante, Marchand mourait, et son projet s'en trouva différé.

---

(1) Cf. *Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1887 à 1926,* (Ottawa 1951) pp. 24-25.

(2) "I think I am quite within proper limitations in saying that the general trend of public opinion in this Province has been steadily growing against further subsidies and against a change in the act enlarging the subsidies. . . The argument is used that if the Province have to raise by taxes what they expend, they will be more careful and economical in their expenditure" (Lettre de l'hon. A. S. Hardy, premier ministre de l'Ontario, 8 avril 1889). Ces lettres sont conservées dans un dossier spécial à la bibliothèque de la Législature de la province de Québec.

Mais dès 1902, S.-N. Parent, son successeur, reprit le projet. Après avoir consulté Laurier, il réussit à organiser à Québec la seconde conférence interprovinciale, dont le but principal était d'étudier le problème de l'augmentation des subventions fédérales. Cette fois, les réponses furent plus empressées, et au mois de décembre 1902, la conférence s'ouvrait à Québec avec les représentants de toutes les provinces, à l'exception des deux premiers ministres de l'Ontario et de la Colombie Britannique, qui n'avaient pu venir personnellement. Le premier avait cependant communiqué ses vues sur la question dans un mémoire confidentiel [1] et le second devait les exprimer plus tard dans une longue lettre adressée, au mois de janvier 1903, au premier ministre du Québec, après réception et lecture des résolutions adoptées par la Conférence [2].

Celle-ci, laissant de côté les réformes constitutionnelles et juridiques proposées en 1887, s'en tint exclusivement à la question des subventions. Elle reprit et précisa la résolution à cet égard de la première conférence interprovinciale. En bref, les provinces demandaient deux choses: que soit substantiellement augmentée la somme destinée à subvenir aux besoins des gouvernements provinciaux, et que la subvention annuelle de $0.80 par habitant se fonde sur le chiffre de population de chaque province au dernier recensement décennal.

Il fallut cependant une autre conférence, celle d'octobre 1906, pour amener un règlement général du problème. Cette fois, le gouvernement fédéral prit l'initiative et convoqua les provinces à Ottawa. Toutes acceptèrent et s'y firent représenter. L'on prit pour base de discussion les résolutions de la conférence de Québec en 1902, résolutions qu'on finit par accepter, sauf la Colombie Britannique qui demandait un traitement de faveur à cause de sa situation géographique.

Laurier qui, dans le passé, avait maintes fois dénoncé le principe même des subsides et qui venait encore en 1905 de se prononcer en faveur de la responsabilité financière propre de chaque gouvernement [3], n'en tenait pas moins, pour des raisons politiques et pour avoir la paix, au succès de la conférence. Mais afin de couper court à toute réclamation ultérieure de la part des provinces, le premier ministre du Canada résolut de procéder par voie d'amendement à la constitution et d'insérer dans le

---

(1) Cf. *Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1887 à 1926,* (Ottawa 1951) p. 38 à 41.

(2) Ibid., pp. 45 à 50.

(3) "S'il est un principe admis en finance, et à plus forte raison en matière de gouvernement, c'est bien que ceux à qui incombe le devoir de dépenser les revenus d'un pays soient aussi chargés de la responsabilité de se procurer ces revenus." *(Débats de la Chambre des Communes,* 1905, p. 1493).

texte de l'adresse à la reine à ce sujet une clause déclarant que c'était là un "règlement final et inaltérable".

En exposant la situation aux Communes, il admit cependant que le système n'avait comme garantie de permanence que "la détermination du parlement lui-même" et la difficulté de faire amender la constitution canadienne [1].

On sait ce qui se passa au parlement britannique. Winston Churchill, alors sous-secrétaire d'Etat aux Colonies, qui présenta la mesure, mentionna aussi le différent survenu entre la Colombie Britannique et le gouvernement fédéral, ajoutant que le gouvernement impérial ne voulait pas servir d'arbitre entre les deux et que, d'autre part, les mots "règlement final et inaltérable" lui paraissant aller contre le principe de la liberté du Parlement, il en recommandait la suppression [2].

Quoi qu'il en soit, les provinces ne considérèrent pas longtemps le règlement comme final et demandèrent de nouveau l'aide du gouvernement fédéral. En 1913, en effet, une autre conférence interprovinciale se réunit à Ottawa, et adopta la résolution suivante: "Qu'un subside additionnel, équivalent à dix pour cent des droits de douane et d'accise perçus annuellement par le Dominion, devrait être accordé aux provinces et payé semi-annuellement, par anticipation, en sus de toutes les autres subventions auxquelles elles ont annuellement ou auront éventuellement droit. . ." [3].

Cette demande des provinces resta toutefois sans lendemain, car le conflit de 1914 obligeait bientôt le gouvernement fédéral à consacrer toutes ses ressources financières à la poursuite de la guerre.

L'histoire des subventions pourrait s'arrêter là, car depuis les accords de 1907 et la modification en conséquence de l'article 118, le principe de base en est demeuré le même, de sorte que les sommes versées par le gouvernement fédéral aux provinces en vertu de cet article n'ont guère varié non plus. En fait, s'il ne sera plus sérieusement question à l'avenir d'une nouvelle modification de l'article 118 en vue d'adapter

---

(1) *Débats de la Chambre des Communes,* 1906-1907, vol. 3, pp. 5, 451-455, 472.

(2) C'est en cette occasion que Churchill prononça sur la nature de l'Acte de 1867 des paroles souvent citées depuis et qu'il convient de rapporter ici: "L'Acte de l'Amérique du Nord britannique sert de fondement à la constitution politique du Canada. C'est l'acte par lequel les divers gouvernements coloniaux ont adhéré volontairement à la fédération. Cette adhésion a pris la forme d'un traité; alors, comme on demande de modifier les conditions du traité..., les premiers ministres réunis en conférence ont jugé nécessaire de demander au Parlement impérial de ratifier cette adhésion en bonne et due forme" (*Parliamentary Debates,* 4th Series, vol. 176, pp. 753-754).

(3) Cf. *Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1887 à 1926,* p. 86.

les subventions fédérales aux besoins des gouvernements provinciaux, cela ne voudra pas dire que toutes les provinces sont satisfaites de leur sort et n'entendent plus rien demander à Ottawa. Au contraire, si l'on excepte le Québec et l'Ontario, les autres provinces, les Maritimes comme celles de l'Ouest, continueront de réclamer des subventions spéciales et de meilleures conditions financières adaptées à leurs besoins et à leur situation économique.

Plusieurs facteurs cependant vont contribuer à diminuer l'importance des subventions statutaires. Déjà, avant la guerre de 1914, le gouvernement fédéral a inauguré sa politique dite des octrois conditionnels en vue d'aider les gouvernements provinciaux à s'acquitter de certaines charges en particulier. De plus, ces derniers ont su mieux exploiter leurs sources de revenu, si bien que maintenant les subventions fédérales prescrites par l'article 118 ne représentent plus qu'une fraction minime de leur revenu total, soit 1.5% pour la province de Québec [1]. Enfin, les ententes fiscales de ces dernières années mettent en jeu des sommes beaucoup plus considérables et relèguent à l'arrière-plan les subventions statutaires, si bien que l'on peut affirmer que celles-ci ne répondent plus maintenant en aucune façon à l'inspiration qui créa le système en 1867 et le modifia en 1907 [2].

---

(1) Pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1954, la subvention payée à la province de Québec en vertu de l'article 118, tel qu'il a été modifié en 1907, s'élevait d'après les *Comptes publics* de 1954 à $3,173,408.60 sur un revenu total de $297,817,229, soit 1.06%.

(2) S'il est vrai qu'à l'origine il y avait un rapport étroit entre le transfert au gouvernement fédéral des principales sources de revenu, notamment des droits de douane et d'accise, et la création des subventions aux provinces, aujourd'hui il n'y a aucune proportion entre les revenus de douane et d'accise que le premier perçoit et la compensation qu'il accorde aux secondes.

CHAPITRE VII

Début des subventions conditionnelles

L'avènement au pouvoir du parti conservateur, en 1911, ouvre une phase nouvelle dans la politique des subventions. Jusque-là, Ottawa s'était contenté de verser aux gouvernements provinciaux les sommes prescrites par l'article 118 de la constitution sans aucune condition d'emploi et sans aucune vérification de sa part, les laissant entièrement libres de les dépenser à leur guise. Mais voici que maintenant le gouvernement fédéral se déclare prêt à leur accorder d'autres subventions, mais pour des objets précis, moyennant certaines conditions, dont un droit de regard, et parfois même de contrôle, sur leur utilisation [1].

Subventions pour l'instruction agricole

La politique des subventions conditionnelles débuta modestement dans un domaine où la collaboration semblait s'imposer plus qu'en n'importe quel autre, parce que les deux ordres de gouvernement y jouissaient d'une juridiction concurrente : le domaine de l'agriculture. Comme il s'agissait d'y favoriser l'instruction et que la constitution assigne sans aucune restriction "l'éducation" aux législatures provinciales, Ottawa jugea préférable d'utiliser le concours des provinces.

C'est ainsi qu'en 1912, le parlement fédéral votait la *Loi d'encouragement à l'agriculture*. Remaniée et améliorée l'année suivante, devenue

(1) Sur cette question des subventions conditionnelles, voir, en plus de l'ouvrage de J. A. Maxwell, déjà mentionné, le volume de Luella Gettys, *The Administration of Canadian Conditional Grants,* (Chicago Public Administration Service, 1938). Un aperçu juridique en est donné dans l'appendice 8 du *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* appendice intitulé *Expédients constitutionnels adoptés par le Dominion et les provinces,* par L. M. Gouin et Brooke Claxton, chapitre III, pp. 18-24.

Loi ayant pour objet de donner de l'aide pour l'avancement de l'instruction agricole dans les provinces, cette mesure fédérale offrait de distribuer aux gouvernements provinciaux, en une période de dix ans, la somme de $10,000,000. pour développer l'instruction agricole. La plus grande liberté leur était laissée quant à la manière de dépenser cet argent, pourvu que l'objectif général fût respecté.

Les provinces se prévalurent de cette offre, et le Québec en profita pour créer son système d'agronomie. Dans l'ensemble, elles se montrèrent satisfaites de cette aide, mais au bout de dix ans d'expérience, le Gouvernement fédéral pour des raisons politiques et financières, refusa de prolonger son programme de subvention à l'instruction agricole [1].

Subventions pour l'enseignement technique

Dans l'intervalle, Ottawa avait pris d'autres obligations à l'égard des provinces, toujours dans la ligne des subventions conditionnelles. Dès avant la première guerre mondiale, il avait créé une commission royale dans le but de faire étudier l'aide à apporter à l'enseignement industriel et technique. Dans le rapport qu'elle remettait au Gouvernement fédéral en 1913, la Commission s'était servi d'un argument, nouveau pour l'époque, mais qui allait devenir familier par la suite [2].

Ce raisonnement s'établissait ainsi : l'enseignement industriel et technique, disait en substance la Commission, est d'une importance nationale; les provinces n'ont pas les ressources financières nécessaires pour le développer intégralement, car cela n'a pas été prévu lors du pacte fédératif; en conséquence, l'aide du gouvernement fédéral s'impose. Aussi la Commission recommandait-elle la création d'un fonds fédéral destiné à apporter aux législatures provinciales l'aide nécessaire en cette matière. Elle allait même plus loin, et traçait les grandes lignes d'un ambitieux pro-

---

(1) A la conférence fédérale-provinciale de 1935, les délégués adoptèrent la résolution suivante: "Il est résolu que le comité de la Conférence du Dominion et des provinces, chargé d'étudier les questions relatives à l'agriculture et à l'organisation des marchés, exprime respectueusement l'opinion que la façon la plus efficace dont le ministère féréral de l'Agriculture puisse aider l'enseignement agricole est de rétablir pour une période de dix ans, la subvention annuelle d'un million de dollars qui était affectée antérieurement à l'agriculture, cette somme devant être dépensée par les ministères provinciaux de l'Agriculture conformément à un accord avec le ministère fédéral et sous la surveillance d'un représentant de ce ministère désigné à cet effet" *(Conférence du Dominion et des Provinces, 1935,* (Ottawa 1936), p. 32.

(2) *Commission royale sur l'Enseignement industriel et technique,* (Ottawa 1913), vol. I, pp. 11-12.

gramme s'étendant à tout le Canada et dont la réalisation serait confiée à tout un ensemble de conseils et de commissions.

La guerre de 1914 vint ajourner l'exécution de cette recommandation, mais aussitôt le conflit terminé, le Parlement fédéral la reprit et, en 1919, il adopta la *Loi ayant pour objet de favoriser l'enseignement technique au Canada.* Cette fois, Ottawa exigeait le concours des provinces, s'engageant à ne leur verser qu'une somme égale à celle que chacune aurait dépensée pour cette fin sur son territoire. De plus, il abandonnait en partie les visées ambitieuses de la Commission royale et se contentait d'offrir une somme de $10,000,000. à distribuer sur une période de dix ans.

Le projet de loi rencontra à la Chambre des Communes une forte opposition de la part du parti libéral, lequel soutint la thèse que c'était là une intrusion du gouvernement fédéral dans les affaires des provinces. Le député canadien-français, Ernest Lapointe, fit en cette occasion un discours dont il importe de rappeler ici quelques extraits:

"Le Parlement du Canada, déclara-t-il, n'a pas le droit d'intervenir dans des questions relevant exclusivement de l'autorité provinciale, même en accordant aux provinces des subventions soumises à certaines conditions. Le bill décrète (...) que le ministre devra conclure des arrangements avec les différentes provinces avant de leur accorder des subventions. Or, si l'une des provinces ne peut arriver à s'entendre avec le ministre, elle ne recevra pas un seul sou de ce chef, tandis que ses administrés seront appelés à contribuer, quand même, au soutien de l'instruction technique dans les autres provinces. Ce système est injuste. Si le gouvernement s'arroge le droit de le mettre en vigueur, sous prétexte d'encourager l'instruction technique, il pourra le faire pour bien d'autres sujets... Le gouvernement ferait bien d'y réfléchir sérieusement avant de confisquer à ce point les droits des provinces" [1].

En dépit de cette opposition, le projet de loi fut adopté, et toutes les provinces, à tour de rôle, finirent par accepter l'offre du gouvernement fédéral, la province de Québec avec plus ou moins d'enthousiasme d'abord, puis, à partir de 1923, avec détermination et entrain [2].

---

(1) Discours du 20 juin 1919, *Débats des Communes,* 1919, pp. 4055-4056. Le député insistait ensuite sur le danger de créer de pareils précédents. "Le présent gouvernement, disait-il, a commencé par accorder des subventions aux provinces en vue d'encourager l'agriculture. Nous l'avons vu ensuite accorder d'autres subventions en vue d'encourager l'enseignement agricole (...) Aujourd'hui, le gouvernement invoque ces précédents pour encourager l'instruction technique, mais il se réserve le droit de décréter de quelle façon ces sommes seront appliquées. D'autres questions surgiront à l'avenir et le projet de ce soir sera invoqué comme précédent pour faire adopter d'autres lois de même nature. L'enseignement agricole constitue la première tentative et l'instruction technique sera la seconde... Rien ne saurait empêcher le gouvernement en s'appuyant sur de pareils précédents, d'accorder des subventions aux provinces qui consentiront à créer des écoles nationales dans leur territoire. Cette procédure est fort dangereuse" (*Ibid.,* pp. 4065-4066).

(2) Dans son ouvrage déjà cité, *Federal Subsidies to Provincial Government in Canada,* J. A. Maxwell apprécie les résultats de cette mesure fédérale, pp. 205-211.

Subventions pour les routes

En cette même année 1919 où il offrait aux provinces son aide financière en vue de développer l'enseignement technique, le gouvernement fédéral leur faisait aussi des propositions du même genre dans le but d'améliorer la construction des grandes routes. Déjà, à la session de 1911-1912, le gouvernement avait présenté un projet de loi en ce sens à la Chambre des Communes, laquelle en dépit d'une forte opposition venant du parti libéral, avait fini par l'accepter, mais non le Sénat, qui s'y opposa au nom du respect de la Constitution.

C'est en cette occasion que Sir Richard Cartwright, contemporain de la Confédération, souleva l'objection constitutionnelle et montra comment ce geste du Parlement fédéral votant des sommes que les gouvernements provinciaux n'auraient qu'à dépenser sans avoir la responsabilité de les percevoir était contraire à la fois au principe du gouvernement représentatif et à l'esprit de la Confédération:

"La Confédération, dira-t-il, a été établie dans le but de séparer les législatures provinciales et le Parlement fédéral. Qu'arriverait-il s'il en était autrement? De deux choses l'une: Ou les législatures provinciales seraient les petits instruments du gouvernement du jour, ou le gouvernement fédéral deviendrait une machine à percevoir les taxes, une des pires choses imaginables pour un gouvernement. Je ne puis concevoir rien qui soit plus opposé au vrai principe du gouvernement représentatif que le fait d'un gouvernement qui percevrait les revenus et d'un autre gouvernement qui les dépenserait."

Et rappelant ses souvenirs, le même sénateur exposait l'opinion des Pères sur le règlement financier de la Confédération:

"J'ai assisté, continua-t-il, à la naissance de la Confédération. Je me rappelle fort bien que la question de la séparation des finances locales et provinciales a été discutée par les hommes qui ont rédigé l'Acte de la Confédération. Je puis dire à mon honorable ami et à cette Chambre que s'il y a un sujet sur lequel ces hommes se sont entendus moins que sur un autre, c'est bien ce sujet-là. C'était là un défaut dans le projet de la Confédération, une chose qu'ils regrettaient profondément et qu'ils ne pouvaient éviter. Ils devaient permettre au gouvernement fédéral de venir en contact avec les gouvernements provinciaux sous ce rapport-là. Je sais que c'étaient les opinions de Sir John Rose, de Sir Alexander Galt, de Sir John Macdonald, de M. Brown, de Sir John Abbott, et de Sir Alexander Campbell. J'ai connu tous ces hommes-là. Sauf une exception, ils ont continué d'être mes amis, jusqu'à leur mort. Il n'y a pas un seul de ces hommes qui ne m'ait, en ma présence, exprimé mainte fois le regret de mêler les finances provinciales et les finances fédérales" [1].

Immédiatement après la fin de la guerre en 1919, le gouvernement fédéral revenait à la charge et présentait un projet de loi dont l'objet était

---

(1) *Débats du Sénat,* session 1911-1912, p. 562. — Le même sénateur avait déjà dit à propos de ce projet de loi: "Were I to suggest a short title for the Bill, I would recommend the following that this should be declared a Bill to make the British North America Act so much waste paper and to provide a permanent corruption fund for the use of the government of the day" *(Debates of the Dominion Senate,* 1911-1912, p. 517).

d'encourager la construction et l'amélioration des grandes routes, et dont la principale clause comportait l'offre de distribuer la somme de $20,000,000 en une période de cinq ans aux provinces qui signeraient une entente avec Ottawa et se conformeraient aux conditions posées par lui.

Encore une fois, et pour les mêmes raisons, l'opposition libérale s'éleva contre une nouvelle intervention du gouvernement fédéral dans les affaires des provinces. Encore une fois, Ernest Lapointe fit ressortir le danger de telles intrusions et l'injustice qui serait causée, en pareil cas, à une province qui refuserait de signer l'entente nécessaire au versement de l'octroi fédéral.

"Aux termes de la résolution, déclara-t-il, le cabinet fédéral décidera de la qualité et du type des chemins à établir. Supposons que la qualité ou le type exigés par le gouvernement fédéral ne répondent pas à ceux que la province de Québec a adoptés, et qu'elle refuse de modifier ses plans, serait-il juste que les citoyens de cette province eussent à contribuer à la construction d'ouvrages qui, dans d'autres provinces, devraient être exécutés aux frais des citoyens de ces provinces? Pourquoi ne pas laisser aux provinces les droits, les pouvoirs et les charges que leur reconnaît ou que leur impose l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ? (...) Je proteste contre l'ingérence de l'administration fédérale dans des travaux qui regardent les provinces. Si cette ingérence a lieu dans les choses de l'enseignement ou dans la construction des grandes routes, on peut s'attendre à ce qu'il en soit de même pour d'autres affaires d'un intérêt purement local ou provincial" [1].

Cette opposition n'empêcha pas le projet de devenir loi et d'être en général bien accueilli par les provinces, lesquelles se prévalurent aussitôt de l'offre fédérale.

Autres subventions conditionnelles

La nouvelle politique de subventions d'Ottawa avait pris cependant de l'ampleur. Déjà, en 1918, le gouvernement fédéral avait voté la *Loi de coordination des bureaux de placement,* offrant des subsides aux gouvernements provinciaux, moyennant entente, dans le but de leur aider à organiser et à coordonner leurs bureaux de placement. Il fallait prévoir, disait-on, les conséquences de la démobilisation de centaines de milliers d'hommes, et mettre tout en oeuvre pour leur assurer de l'emploi à leur retour. Il n'en restait pas moins qu'Ottawa, pour la première fois, allait dépenser son argent pour une fin relevant exclusivement de la juridiction provinciale.

Encouragé par ses premiers succès et par les réponses conciliantes des provinces, le gouvernement fédéral faisait, l'année suivante, une nouvelle proposition de subventions : celle de leur aider à combattre les mala-

(1) Discours du 23 juin 1919, *Débats des Communes,* 1919, p. 4175.

dies vénériennes, moyennant entente et certaines conditions. Mais, en même temps, il créait à Ottawa un ministère de l'hygiène publique ayant mission de coordonner les activités du Dominion et des provinces en matière de santé.

Encore une fois, Ernest Lapointe intervenait pour dénoncer une pareille mesure:

"Le présent gouvernement, disait-il, empiète peu à peu sur les attributions des provinces et ce n'est pas la première fois qu'il le fait. Prenez la création du nouveau ministère de l'hygiène publique qu'il a fait approuver par le Parlement à la présente session. J'ai lu dans les colonnes des débats le compte rendu d'une discussion qui a eu lieu à ce sujet, il y a bien années. Une résolution tendant à créer un ministère de l'hygiène publique fut soumise au Parlement à l'époque où Sir John Macdonald était premier ministre du Dominion. Or, Sir John, Sir Charles Tupper et d'autres politiques en vue de l'époque déclarèrent formellement que le Parlement fédéral n'avait pas le droit de créer un tel département sous le régime de la loi de l'Amérique britannique du Nord. Cette année, grâce aux précédents que le ministre a fait valoir, il va sans dire que le Parlement a consenti à créer un ministère de l'hygiène publique" [1].

Ainsi donc, peu à peu, s'établissait un nouveau système de subventions fédérales, non prévu par les Pères de la Confédération et par lequel Ottawa dépensait son argent pour des fins exclusivement provinciales. Chose singulière, si l'on excepte le cas de l'instruction agricole, il aura suffi d'un an ou deux à peine pour établir solidement le nouveau système: l'offre d'assistance pour organiser et coordonner les bureaux provinciaux de placement est de 1918, et c'est l'année suivante, en 1919, que viendront s'ajouter coup sur coup les subsides pour combattre les maladies vénériennes, pour aider à l'enseignement technique, et pour favoriser la construction et l'amélioration des grandes routes.

Le gouvernement fédéral, c'est évident, dispose d'un surplus de revenus, et cela grâce au rendement des nouveaux impôts qu'il a créés durant la guerre, au rendement en particulier des impôts directs qu'il vient de commencer à percevoir pour la première fois depuis la Confédération. Comment alors ne pas faire un rapprochement entre d'une part, ses gestes répétés de générosité à l'égard des provinces et, d'autre part, son refus persistant d'évacuer le champ de l'impôt direct où il s'est introduit à la faveur de la guerre?

(1) Discours du 20 juin 1919, *Débats des Communes*, 1919, p. 4066.

CHAPITRE VIII

Mesures de guerre

En décidant de participer activement à la guerre de 1914, le Canada allait mettre sérieusement à l'épreuve son régime fédératif, car la poursuite d'une guerre exige la concentration de tous les efforts ainsi que de toutes les ressources d'un pays en hommes et en argent. Durant plus de quatre ans, le gouvernement fédéral prendra la direction des affaires politiques, économiques et financières du Canada, intervenant massivement dans la vie de la nation et attirant sur lui tous les regards. Comme le note le Rapport de la Commission Rowell-Sirois, "en s'acquittant de cette tâche, il emprunta certains éléments d'une méthode totalitaire dont la guerre moderne s'accompagne forcément", et ses initiatives et activités rejetèrent si bien dans l'ombre la politique provinciale que, "durant un certain temps, le Canada manifesta les caractéristiques essentielles d'un Etat unitaire" [1].

Le même Rapport a noté aussi l'influence exercée sur notre régime fédératif par les événements nés de la guerre. Le Canada, y lisons-nous en substance, n'ayant pas, du point de vue national, une population homogène, la portée des efforts conjoints qui pourraient effectivement être tentés sous les auspices du gouvernement fédéral se trouve du même coup limitée. "Voilà pourquoi le Canada est un Etat fédéré et doit conserver ce caractère. La contrainte ne saurait supprimer définitivement les divergences fondamentales" [2].

Et abordant franchement la question de la province de Québec, et ses réactions devant la conscription et les gestes centralisateurs d'Ottawa, le rapport Rowell-Sirois ajoute ces observations qui nous intéressent particulièrement ici:

---

(1) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* (Ottawa 1940), vol. I, pp. 94 et 99.
(2) *Ibid.*, p. 103.

"La lumière ainsi jetée sur le régime fédéral par les événements de la période de guerre a affermi des tendances et des opinions déjà manifestes dans Québec. Ceux qui préconisaient l'attribution aux provinces des plus grands pouvoirs possibles, voyaient dans ces faits la preuve qu'ils avaient eu raison à cet égard. A leur sens, on devait en conclure que lorsque les intérêts et les aspirations des Canadiens de langue française et de ceux de langue anglaise n'étaient pas identiques, les pouvoirs fédéraux étaient à la disposition de la majorité. C'est pourquoi se trouva accrue à leurs yeux l'importance de l'article 92, au point de vue de la sauvegarde de leurs institutions et de ce qui leur était le plus cher. L'intervention de l'Etat entraînant toujours des résultats imprévus et inattendus, Québec fut plus que jamais disposé à s'élever contre l'accroissement des pouvoirs fédéraux.

Bien que cette opinion n'ait pas rallié tous les suffrages dans Québec, son influence raffermit certaines tendances antérieures et accrut la défiance de Québec à l'égard des pouvoirs fédéraux. Québec joua encore plus qu'auparavant le rôle de gardien vigilant des droits provinciaux. Ainsi, l'expérience politique née de la guerre a eu une profonde influence sur l'évolution subséquente des relations entre le Dominion et les provinces" [1].

Du point de vue de ces relations, deux mesures du gouvernement fédéral nous paraissent particulièrement dignes d'attention: son entrée dans le champ de l'impôt direct et sa tentative de contrôler tous les emprunts.

Entrée du gouvernement fédéral dans le champ de l'impôt direct [2]

Jusqu'à la guerre de 1914, les provinces avaient occupé seules le champ de l'impôt direct, la constitution leur en garantissant l'exclusivité d'exploitation sur leur territoire pour des fins provinciales. Dès 1915, cependant, pressé par les besoins de la guerre, le gouvernement fédéral étudiait la possibilité d'un impôt sur le revenu des particuliers, mais le jugeait inopportun, "du moins pour le moment", vu que le coût de perception en serait élevé et surtout vu que certaines provinces et mêmes certaines municipalités occupaient déjà ce terrain.

Telle était alors l'opinion émise par le ministre des Finances, Sir Thomas White, qui ajoutait: "Mon objection principale, cependant, à l'impôt sur le revenu est qu'il est probable que plusieurs provinces seront obligées d'avoir recours à des mesures propres à prélever des recettes additionnelles, et je suis d'avis que le gouvernement fédéral ne devrait pas empiéter sur ce terrain, plus qu'il n'est nécessaire, dans l'intérêt national" [3].

Le ministre, comme on le voit, se fait un scrupule de concurrencer l'action des provinces; il parle même d'empiètement, d'un empiètement que seul pourrait légitimer l'intérêt national.

---

(1) *Ibid.*, pp. 103-104.
(2) Cf. François-A. Angers, "Le problème fiscal et la constitution", *L'Action Nationale*, janvier 1950, pp. 9-34.
(3) *Débats de la Chambre des Communes*, 11 février 1915, pp. 90-91.

L'année suivante, en défendant la loi sur les profits du commerce, (1916), premier pas d'Ottawa dans le champ de l'impôt direct, il précise sa pensée et montre les conditions auxquelles il estime admissible cet empiètement.

C'est une mesure *provisoire,* due à la guerre, valable pour un an et ne visant, au surplus, que des sources extraordinaires de revenu, dont les provinces ne disposeraient pas de toute façon en temps normal. La loi taxe en effet les bénéfices spéciaux résultant de l'activité de guerre, non pas les bénéfices normaux. Et le ministre s'explique en ces termes:

"Comme je l'ai déjà dit, il s'agit pour le moment d'une mesure provisoire et non d'une mesure permanente. Elle s'applique à des bénéfices réalisés depuis la guerre au delà du chiffre coutumier... Si nous avions eu à établir (...) un vaste système d'impôts, tout autre que celui sur lequel nous avons compté jusqu'à présent, il nous aurait fallu examiner la question d'un impôt sur le sol, peut-être sur les personnes, sur l'industrie et sur le revenu, et tout cela donnerait lieu à des études considérables.

Il nous aurait fallu nous demander s'il était opportun de nous engager dans une semblable aventure, eu égard aux besoins des municipalités et des provinces. S'il est vrai que par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, le gouvernement fédéral n'est pas restreint à tel mode d'impôt, il n'en est pas de même des provinces, ni par suite des municipalités, qui, elles, sont restreintes à la taxe directe" [1].

De nouveau, au printemps de 1917, la question se pose d'un impôt fédéral sur le revenu des particuliers. Mais le ministre des Finances, Sir Thomas White, se montre toujours réticent, et à ceux qui lui cite en exemple le cas de l'Angleterre où existe un tel impôt, il répond:

"Si l'on tient à instituer la comparaison entre le Canada et l'Angleterre à cet égard, il faut tenir compte de ce qui différencie les deux pays en pareille matière. En Angleterre, il n'existe qu'un seul impôt sur le revenu; or, ici il pourrait exister trois impôts différents sur le revenu, celui de la municipalité, celui de la province et celui du gouvernement fédéral. L'impôt sur le revenu tombe sous la juridiction de la province et se prête parfaitement aux besoins de la province et de la municipalité. A mon avis, le gouvernement fédéral ne devrait recourir à la taxe sur le revenu que lorsque cet impôt devient d'une nécessité indispensable dans l'intérêt du pays" [2].

Le ministre garde, en somme, toujours la même attitude: pas d'impôt fédéral sur le revenu, parce que les provinces et les municipalités occupent déjà le terrain et qu'un tel impôt est parfaitement approprié à leurs besoins; seul le cas d'urgence nationale pourrait légitimer l'entrée du gouvernement fédéral en ce domaine.

Deux mois plus tard, Ottawa jugeait cependant nécessaire l'établissement d'un impôt sur le revenu. En présentant le projet de loi sur le sujet, le ministre des Finances tenait à souligner qu'il s'agissait d'"une innovation dans notre système de lois financières au pays", puisque le

(1) *Débats de la Chambre des Communes,* 21 mars 1916, p. 2099.
(2) *Débats de la Chambre des Communes,* 15 mai 1917, p. 1536.

gouvernement fédéral s'était contenté jusque-là d'exploiter le champ des impôts indirects, à la seule exception du nouvel impôt de guerre, créé en 1916, sur les profits du commerce, mais dont la portée n'était pas considérable.

Le ministre reprenait ensuite l'objection qui l'avait arrêté jusqu'à présent, à savoir que les provinces n'ont pour satisfaire à leurs besoins que le revenu de l'impôt direct: "C'est pour cette raison que par le passé, avoua-t-il, et même depuis la déclaration de la guerre, j'ai toujours hésité à demander au Parlement fédéral d'imposer une taxe sur le revenu". Et comme s'il avait craint de n'avoir pas été compris, il insistait de nouveau:

"Les provinces et les municipalités, je le répète, n'ont pas d'autre moyen que la taxe directe pour se procurer les revenus dont elles ont besoin, en sorte que je n'ai jamais cru à propos, sauf dans un cas de nécessité urgente comme celle qui existe en ce moment, que le pouvoir fédéral envahisse le seul champ que les provinces aient à leur disposition afin de prélever des revenus" [1].

Le ministre ajoutait alors que la situation financière du pays ainsi que les nouvelles obligations contractées dans la poursuite de la guerre rendaient nécessaire le recours à l'impôt sur le revenu. Mais, alors qu'en présentant, l'année précédente, la loi sur les profits du commerce, il avait parlé d'une mesure provisoire, il se contentait, à propos du projet actuel de parler d'une revision nécessaire après la guerre:

"Je n'ai pas, disait-il, assigné de durée de validité à cet impôt, mais j'exprime l'idée — et je tiens à la consigner dans le compte-rendu — que, après la guerre, il y aurait lieu d'étudier de nouveau et avec soin cette mesure" [2].

Ces paroles étaient accueillies avec scepticisme par M. Rodolphe Lemieux, qui, après avoir souligné le lourd fardeau que le peuple aurait à porter à cause de la nouvelle loi qui l'obligerait à payer trois impôts sur le revenu, observait avec justesse que le gouvernement fédéral resterait, même après la guerre, dans le champ de l'impôt sur le revenu :

"Le ministre nous fait savoir, cependant, c'est du moins ce que j'ai cru comprendre, que cette taxe ne sera que temporaire, et qu'après la guerre, il la modifiera, ou la fera disparaître. Je ne puis partager cet optimisme, parce que je me rappelle avoir lu dans l'histoire que lorsque le jeune Pitt établit en Angleterre la première taxe sur le revenu à l'époque des guerres napoléoniennes, il déclara formellement qu'elle n'était imposée que pour le temps de la guerre, mais sir Robert Peel, M. Gladstone et tous les autres grands chanceliers d'Angleterre ont dû admettre que, le principe admis, il fallait continuer à l'appliquer. Malgré les belles espérances de mon honorable ami, je crois sincèrement que l'impôt sur le revenu fait aujourd'hui partie du système politique et économique du Canada, et en fera partie pendant plusieurs générations" [3].

---

(1) *Débats de la Chambre des Communes,* 25 juillet 1917, pp.4006-4007.

(2) Discours du 25 juillet 1917, *Débats des Communes,* 1917, p. 4011.

(3) Ibid., p. 4022.

La suite des événements allait montrer la justesse de cette prédiction. Non seulement le gouvernement fédéral restera dans le champ de l'impôt sur le revenu, mais encore il y occupera tellement de place que les provinces en seront pratiquement évincées, et cela en dépit de leurs pressants besoins financiers au temps de la crise économique de 1929 et en dépit aussi de la lettre et de l'esprit de la constitution leur garantissant une juridiction exclusive en ce domaine pour les fins relevant de leur compétence législative.

Tentative fédérale de contrôler les emprunts

Une autre mesure fédérale nous intéresse ici, parce qu'elle provoqua une riposte énergique et décisive de la part du gouvernement de la province de Québec. C'est la tentative de contrôle de tous les emprunts par Ottawa.

Le 22 décembre 1917, le Cabinet canadien adoptait, en vertu de la loi des mesures de guerre de 1914, un arrêté ministériel décrétant que toute émission d'obligations par les gouvernements provinciaux, les municipalités, les commissions scolaires, les corporations, ne pourrait se faire qu'avec l'autorisation écrite du ministre des Finances.

Ayant consulté des autorités en droit constitutionnel, qui lui répondirent que la mesure fédérale leur semblait *ultra vires* [1], le premier ministre de la province de Québec, Sir Lomer Gouin, fit à son tour adopter un arrêté ministériel par le Cabinet provincial pour protester contre "cette manière du gouvernement fédéral central d'interpréter notre constitution", et cette tentative de faire disparaître des droits qui appartenaient exclusivement aux provinces. Les règlements édictés par Ottawa, disait encore l'arrêté ministériel québecois, excèdent ses pouvoirs, et leur effet est de restreindre les droits, pouvoirs et prérogatives des gouvernements provinciaux, d'autant plus que rien dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 ne justifie un pareil empiètement.

Pour toutes ces raisons, le procureur-général recommandait que le gouvernement du Canada soit informé que c'était l'intention du gouvernement de la province de considérer les règlements comme illégaux, inconstitutionnels et n'obligeant en aucune façon la Province [2].

Cette attitude énergique du gouvernement québecois causa, à l'époque, une forte impression. Le ministre fédéral des Finances, Sir Thomas

---

(1) Les juristes consultés se nommaient Eugène Lafleur et Aimé Geoffrion.
(2) Cf. la *Gazette officielle de Québec*, 1918, p. 30.

White, commença par déclarer que le refus de reconnaître au gouvernement central le droit de contrôler les emprunts des gouvernements provinciaux "diminueraient sérieusement la juridiction exécutive du Dominion dans les questions de la défense nationale" [1]; puis, pour éviter tout conflit avec les provinces, il adoucit les règlements déjà édictés et annonça même que le gouvernement fédéral ferait des avances aux gouvernement provinciaux pour leur permettre de faire face à leurs échéances à l'étranger [2]. Ottawa revenait ainsi à une plus juste conception et à une plus saine pratique du fédéralisme.

C'est en cette même année 1918 que Laurier, à la veille même en quelque sorte de sa mort, exposait ses vues sur le fédéralisme canadien. L'occasion lui en était fournie par un article sur le droit constitutionnel canadien qu'un jeune avocat de Montréal venait de lui envoyer en hommage [3]. Après avoir dans sa réponse à l'auteur rappelé que, selon le principe fédératif bien compris, "il n'y a dans l'entité nouvelle qui résulte de l'association, ni supérieur, ni subordonné, mais égalité", Laurier insistait sur la nécessité d'un pouvoir central fort pour maintenir l'unité du pays, puis il ajoutait:

"D'un autre côté, dans la sphère attribuée aux provinces par notre constitution, leur autorité doit être souveraine, et ce principe ne saurait être proclamé trop haut. Sur ce point, tu aurais pu appuyer davantage sur le danger du désaveu. Là se trouve le point noir de la Confédération canadienne. Je ne m'explique guère qu'un esprit aussi clair et aussi net que Cartier ait pu y trouver une garantie pour les minorités. Il n'y a que deux minorités dans la Confédération canadienne: minorité de race et minorité de religion. Donner au pouvoir central où se trouvent la majorité de race et la majorité de religion, l'autorité de s'ingérer arbitrairement dans la juridiction attribuée aux provinces, c'est détruire l'indépendance législative des provinces et en faire un leurre et une moquerie. De fait, dans toutes les agitations qui à différentes reprises ont bouleversé notre jeune Confédération, la cause unique reste toujours la même: c'est toujours les tentatives du pouvoir central d'empiéter sur les prérogatives provinciales. A toutes ces tentatives les libéraux

---

(1) Voir le journal *Le Soleil,* 3 janvier 1918.

(2) Cf. *The Canadian Annual Review,* 1918, p. 478.

(3) Léon Mercier-Gouin, "Esquisse de droit constitutionnel", la *Revue Trimestrielle Canadienne,* mai 1918, p. 70. Dans cet article, l'auteur écrivait, entre autres, ceci: "Nous ne saurions trop insister sur l'indépendance relative de nos provinces. Il est de l'essence d'une fédération que les assemblées locales jouissent d'une pleine liberté dans la sphère législative qui leur a été assignée. C'est ainsi que le pacte fédéral devait permettre à la population du Québec de rester officiellement française et catholique. Notre parlement "à nous" siège en notre vieille capitale, au coeur de la Nouvelle-France. C'est pour toute notre race une véritable assemblée nationale. On lui a confié la garde de nos institutions les plus chères. Fatigués du régime odieux de 1840, nous devions être enfin "chez nous". Le système fédératif promettait d'assurer notre survivance. Nous entrions librement dans le "Dominion". La loi impériale qui forme la base de notre constitution n'est que l'expression légale et officielle de la volonté des parties contractantes. C'est la rédaction solennelle du "désir exprimé par les provinces". On y trouve tous les éléments d'un véritable contrat de société, revêtu de la sanction royale" (p. 71).

opposèrent une résistance inflexible, et dès l'origine ils se firent les champions de l'autonomie provinciale" [1].

Ces lignes que Laurier écrivait à la fin d'une carrière chargée d'une longue et vaste expérience rejoignent tout à fait les paroles qu'il prononçait, plus de trente ans auparavant, sur les droits des provinces, soit à l'Assemblée législative de Québec, soit à la Chambre des Communes d'Ottawa [2].

Laurier va disparaître avant que les problèmes posés par la guerre dans le domaine des relations fédérales-provinciales aient commencé à faire sentir sérieusement leurs effets dans la vie canadienne. Le pays s'est industrialisé et des besoins nouveaux sont apparus. Le gouvernement fédéral sort affaibli de cinq années d'activité intense, mais il garde l'impôt sur le revenu, l'impôt de l'avenir.

C'est au tour des provinces maintenant de s'épanouir et de prendre leur essor. Une dizaine d'années leur seront données pour se développer et s'organiser dans tous les domaines. Mais en même temps, ce sera la fin des beaux jours d'autrefois, alors que le meilleur gouvernement provincial était celui qui intervenait le moins dans la vie des individus. Déjà à l'horizon pointent les problèmes économiques et sociaux d'aujourd'hui.

---

(1) Cf. la *Revue Trimestrielle Canadienne,* novembre 1918, pp. 219-221 (Lettre de Sir Wilfrid Laurier, 18 juillet 1918).
(2) Nous avons rappelé déjà quelques-unes de ces paroles au chapitre V consacré à l'attitude de la province de Québec sur l'autonomie provinciale.

Troisième période : de 1920 à 1937

Grandeur et décadence de l'autonomie provinciale

La nouvelle période qui s'ouvre et qui porte dans l'histoire le nom caractéristique de *l'entre-deux guerres* pourrait, du point de vue des relations fédérales-provinciales, se diviser en deux phases, la première allant de 1920 à 1930 et se caractérisant par la prépondérance de l'activité des gouvernements provinciaux, la seconde couvrant le reste de la période et marquée par la rentrée en scène de la direction fédérale.

C'est une époque de contrastes, où les années de crise succèdent aux années de prospérité, où les partis politiques se disloquent, où les interventions des gouvernements se multiplient, dans la vie économique et sociale surtout, où les unions ouvrières s'organisent et commencent à faire entendre leur voix auprès des autorités gouvernementales et influencent la marche de la politique, et où enfin les relations fédérales-provinciales se poursuivent tantôt dans l'harmonie, tantôt dans l'acrimonie.

CHAPITRE IX

L'après-guerre : prépondérance de l'activité provinciale

De cette période d'après-guerre, le *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* a déjà donné une synthèse historique intéressante et utile à bien des points de vue. [1] Ce n'est pas notre intention de tenter de refaire ici une nouvelle synthèse des mêmes faits; il nous suffira d'en rappeler les grandes lignes en indiquant l'attitude de la province de Québec, particulièrement sur deux ou trois sujets de la plus grande importance touchant les relations fédérales-provinciales.

Aperçu général

Fatigué de son gigantesque effort de guerre, un peu effrayé par l'ampleur de la dette qui en résultait, le gouvernement fédéral, à partir de 1920, paraît peu disposé à se lancer dans de vastes entreprises. Comme le note le rapport Rowell-Sirois, il a achevé "les tâches concrètes et positives que les auteurs de la Confédération lui avaient assignées", [2] et il ne sait pas encore trop vers quels objectifs tourner son activité, d'autant plus qu'il est lui-même affaibli par la dislocation des partis politiques [3] et que les champs nouveaux qui s'ouvrent à l'action gouvernementale appartiennent surtout aux provinces en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Celles-ci, dont les finances avaient été peu touchées par la guerre et chez qui les besoins s'étaient peu à peu accumulés, se lancèrent bientôt, avec l'appui de fortes majorités électorales d'ailleurs, dans de vastes pro-

(1) Voir au volume I, le chapitre V, pp. 120 à 148.
(2) Ibid., p. 143.
(3) Voir à ce sujet l'ouvrage de W. L. Morton, *The Progressive Party in Canada*, (University of Toronto Press, Toronto, 1950).

grammes soit, d'aménagement de leur territoire: construction de grandes routes, édification de centrales hydroélectriques, etc., soit d'aide à leur population respective dans les domaines de l'assistance publique et de l'éducation en particulier. Peu à peu leur prestige s'accrut vis-à-vis du gouvernement fédéral: "Leur gestion des terres domaniales et la confirmation par les tribunaux de leur autorité à l'égard de l'assistance sociale et des questions économiques prenaient une portée et un sens nouveaux. Les provinces qui avaient été obligées de lutter dans le passé pour se soustraire à la domination complète du Dominion devenaient souveraines dans une sphère assez vaste". [1]

Dans la province de Québec, en particulier, le gouvernement organisa tout un système d'assistance publique, développa les forces hydrauliques et construisit des routes et des ponts. Une rapide comparaison entre le montant des recettes et des dépenses pour les années 1919-1920, d'une part, et 1929-1930, d'autre part, nous permet d'évaluer ce développement considérable et l'activité provinciale au Québec. En 1919-1920, en effet, les recettes ordinaires s'élèvent à $14,472,650.87, et en 1929-1930, à $43,585,140.83. Par ailleurs, les paiements ordinaires et extraordinaires qui, en 1919-1920, étaient de $13,520,740.37, sont dix ans plus tard, de $39,374,910.31 [2].

Durant cette période, Ottawa se montre généralement conciliant à l'égard des provinces; il paraît même désireux de régler définitivement les vieux problèmes, source de friction entre les deux ordres de gouvernement. C'est ainsi que, pour apaiser les Provinces maritimes, mécontentes du sort que la Confédération leur avait fait, il nomme, en 1926, une commission royale chargée d'enquêter sur leurs griefs (Commission Duncan), et lui recommande de "saisir toutes les occasions qui se présentent de provoquer la discussion la plus complète et la plus franche des difficultés économiques en présence desquelles se trouve cette partie du Canada, des efforts qui ont été faits pour les surmonter, des causes de l'insuccès de ces efforts et des remèdes les plus efficaces et les plus praticables à appliquer" [3].

Après une brève enquête, la Commission reconnaissait le bienfondé des revendications des Maritimes, recommandait au gouvernement fédéral de procéder à une étude plus approfondie de la question dans le but d'en arriver à une revision complète des accords financiers

---

(1) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, vol. I, p. 145.
(2) *Annuaire statistique de Québec*, 1930, p. 202.
(3) *Rapport de la Commission royale sur les réclamations des Provinces maritimes*, (Ottawa 1926), p. 4.

avec ces provinces, et le priait, en attendant, d'augmenter les subventions annuelles qu'il versait à chacune d'elles [1]. Le gouvernement fédéral accepta ces recommandations, paya les subventions et fit même approuver son geste par les provinces réunies en conférence à Ottawa en 1927. Le premier ministre du Québec, M. Alexandre Taschereau, déclara en particulier qu'il ne s'opposait pas à "un traitement de faveur aux Provinces maritimes pourvu qu'on ne touche pas à l'essence de la Confédération" [2]. C'est bien là une preuve qu'il est possible de venir en aide, dans des circonstances spéciales, à certaines provinces pauvres au moyen de subventions additionnelles, sans qu'il soit besoin pour cela de transformer la structure financière de la Confédération et sans que se manifeste l'opposition des provinces plus riches et plus considérables.

C'est au cours de la même période que commença à se régler, entre le gouvernement fédéral et les provinces des Prairies, le problème des terres et des ressources naturelles. A leur entrée dans la Confédération, ces provinces n'avaient pas conservé leurs ressources naturelles, lesquelles relevèrent dès lors de la juridiction fédérale. Dès 1911 cependant elles voulurent être sur le même pied que les autres provinces de la Confédération, et, après la guerre de 1914-18, elles firent valoir leurs griefs avec plus d'énergie, demandant à la fois leurs ressources naturelles et la conservation des subsides qui étaient censés les remplacer. Après beaucoup de tractations et de discussions, elles finirent par obtenir promesse de pleine satisfaction, appuyées d'ailleurs dans leur revendication non seulement par les Provinces maritimes, mais même par les provinces du centre : "L'avis du Québec et de l'Ontario, déclarait en Chambre le premier ministre King, fut que le Dominion devait traiter généreusement et libéralement les provinces de l'Ouest" [3]. C'est encore là une preuve que peut exister la collaboration interprovinciale en vue de régler des problèmes n'intéressant qu'une seule région, et que la bonne entente peut régner dans les relations fédérales-provinciales [4].

---

(1) Ces subventions additionnelles s'élevaient à $875,000 pour la Nouvelle-Ecosse, à $600,000 pour le Nouveau-Brunswick, et à $125,000 pour l'Ile du Prince-Edouard.

(2) *Conférence Fédérale-Provinciale du 3 au 10 novembre 1927.* Sommaire des discussions. (Ottawa 1928), p. 25.

(3) *Débats de la Chambre des Communes du Canada,* session 1930, vol. II, p. 1570.

(4) Le rapport Rowell-Sirois estime cependant que ces gestes de générosité de la part d'Ottawa "présageaient le commencement d'une nouvelle ère dans les relations entre le Dominion et les provinces; une ère où les divergences, les difficultés et les ambitions des diverses provinces allaient devenir l'un des principaux soucis de l'administration fédérale". *(Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces),* vol. I, p. 147.

Il ne faudrait pas croire cependant que, grisées de leur puissance naissante, les provinces avaient perdu toute inquiétude à l'égard des actes posés par le gouvernement central. C'est la période où des projets de politique sociale et de législation ouvrière commencent à s'élaborer, d'abord au Bureau international du Travail, puis à Ottawa, projets que la province de Québec considère plutôt avec méfiance parce qu'ils reflètent une inspiration étrangère à son mode de vie et à ses propres institutions déjà en existence. C'est aussi l'époque où s'amplifie la politique fédérale des subventions conditionnelles aux provinces, politique qui connaîtra quelque flottement mais atteindra un sommet avec la loi des pensions de vieillesse en 1926.

Le Québec a alors en Alexandre Taschereau un premier ministre qui connaît le prix de l'autonomie provinciale. Déjà, en maintes circonstances, il s'est élevé contre toute centralisation et toute unification dans le domaine culturel [1]. Son attitude n'est pas moins énergique sur le terrain politique. En novembre 1920, il prononce un discours où il définit ses positions à l'égard du gouvernement fédéral.

La Confédération, dira-t-il, a été un pacte entre les diverses provinces, et l'une des clauses essentielles du compromis d'alors fut évidemment la question financière. Les provinces cédèrent, en 1867, au pouvoir central leurs droits de douane et d'accise pour recevoir en retour environ 20% du revenu total du Dominion et subvenir ainsi à leurs besoins. Or, ce 20% ne représente plus maintenant, en 1920, que 2%. Des représentations ont été faites à ce sujet à Ottawa, mais "l'aide qu'on nous a offerte au lieu d'être celle qu'avaient statuée les Pères de

---

(1) Voir, entre beaucoup d'autres, ses discours au congrès de l'Association du Barreau canadien, en septembre 1923, au congrès de l'Association parlementaire de l'empire, en août 1928, à la 14e réunion annuelle de l'Association du Barreau canadien, en septembre 1929, etc.

Voici par exemple, ce qu'il déclarait en septembre 1923 aux avocats canadiens réunis à Québec: "Les Canadiens ne forment pas une nation homogène. Le Canada est une confédération de plusieurs provinces distinctes qui, au moyen d'un contrat soigneusement étudié, ont formé une association qui leur permet de mettre en commun certaines parties de leur actif, de leurs droits et de leurs prérogatives individuels, tout en retenant jalousement, du même coup, leur souveraineté sur les sujets qui, à leur sens, ne sont susceptibles que de relever d'elles-mêmes. L'entente ne pouvait se faire autrement et la Confédération ne durera que si le pacte est respecté dans son intégrité.

J'irai même un peu plus loin. En cas de doute relativement à la juridiction qu'il peut avoir, ou dans tout autre cas, le Parlement du Canada devrait toujours être très prudent quand il s'agit de promulguer des lois qui répugnent à l'une ou l'autre des provinces. Il est possible que cela fasse l'affaire des autres membres de la famille canadienne. Mais si un seul d'entre eux en est blessé, il en résulte un mal que le temps ne parvient pas toujours à cicatriser. Aucune province ne devrait jamais être sous l'impression que la Confédération est pour elle un fardeau, ou un obstacle à son progrès..." (Cf. la *Revue du Droit*, octobre 1923, pp. 85 et 86).

la Confédération, constitue une ingérence indue dans nos affaires provinciales et une main-mise sur ce qui est exclusivement de notre domaine".

En conséquence, le premier ministre du Québec dénonçait l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de l'agriculture, dans celui de la voirie et dans celui de l'instruction publique, c'est-à-dire, en somme, toute la nouvelle politique fédérale des subventions conditionnelles. Faisant ensuite allusion à l'entrée d'Ottawa dans le champ de l'impôt direct, il ajoutait :

"Voici qu'Ottawa taxe nos revenus, taxe les profits, taxe les corporations commerciales, taxe les ventes, taxe tout. Il ne nous reste plus, si nos revenus deviennent insuffisants, qu'à augmenter pour notre propre compte tous ces impôts qui sont déjà assez élevés. Ottawa s'est attribué, sans plus de cérémonie, nos propres sources de revenus". [1]

Certains ont pu alors attribuer à l'esprit de parti de telles paroles, mais la suite des événements allait montrer la sincérité du premier ministre québecois, notamment lors de l'affaire des pensions de vieillesse.

La loi des pensions de vieillesse

En prenant le pouvoir à Ottawa, en 1921, le parti libéral s'était montré plutôt hostile à la politique des subventions conditionnelles inaugurée par le précédent gouvernement. Mais, en dépit de son opposition de principe à une telle politique, le premier ministre King dut céder aux nombreuses et puissantes pressions qui s'exerçaient sur lui afin qu'Ottawa instituât un système de pensions pour les vieillards [2].

En juillet 1924, un comité spécial de la Chambre des Communes formulait le voeu qu'un régime de pensions de vieillesse fût établi le plus tôt possible à l'intention des indigents âgés de soixante-dix ans et plus, et que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se partageassent à parts égales le coût du fonctionnement d'un tel régime [3]. Avant de procéder à la rédaction de sa loi, Ottawa consulta les provinces et son Ministère de la Justice. Les réponses des premières furent divergentes : certaines provinces se dirent prêtes à accepter l'offre d'Ottawa, et même à lui laisser l'entier fardeau financier du nouveau régime,

---

(1) Cf. *Le Soleil*, mardi, 23 novembre 1920.

(2) On a souvent prétendu que le gouvernement libéral avait eu alors la main forcée par le chef du parti C.C.F. (Cf. Grace Macinnis, *J. S. Woodsworth*, chapitre XV, "How Old Age Pensions Were Won", Toronto, 1953).

(3) *Journaux de la Chambre des Communes*, Vol. LX, No 1, 1924, appendice no 4.

d'autres se montrèrent beaucoup plus réticentes, craignant soit une dépense trop forte pour leurs moyens, soit une intrusion du gouvernement fédéral dans leur régime déjà existant d'assistance sociale. Le Ministère de la Justice, de son côté, répondit que l'institution d'un régime de pensions de vieillesse lui paraissait entrer dans la catégorie de sujets couverte par "la propriété et les droits civils", et relever en conséquence de la compétence provinciale.

Il ne restait plus au gouvernement fédéral, s'il persistait à légiférer en ce domaine, qu'à abandonner l'idée d'un plan d'assurance-vieillesse à base contributoire et obligatoire, pour revenir à la politique des subventions conditionnelles. En conséquence, la loi, déjà prête en 1926, fut votée en 1927. Le gouvernement fédéral offrit de payer la moitié des frais à toute province qui, après avoir signé une entente avec lui à ce sujet, établirait chez elle un régime de pensions de vieillesse [1].

La Colombie britannique se prévalut aussitôt de cette offre, puis les autres provinces de l'Ouest, puis l'Ontario, puis les Maritimes, et enfin, en 1936 seulement, le Nouveau-Brunswick et le Québec. Le gouvernement de cette dernière province, non seulement entretenait des doutes sérieux sur la constitutionnalité de la loi fédérale [2], mais jugeait aussi qu'elle ne correspondait pas à l'esprit et aux structures du régime d'assistance sociale déjà en vigueur dans la province [3].C'est même en vue de trouver une meilleure solution en ce sens qu'il institua, en 1930, une commission sur les assurances sociales, à qui il demanda en particulier d'étudier la question de l'assurance-vieillesse.

La Commission enquêta, de 1930 à 1933, sur les principaux problèmes sociaux du Québec, et consacra son cinquième rapport à l'Assurance du Vieil Age [4]. Après avoir étudié les lois d'assurance-vieillesse

---

(1) *Statuts du Canada,* 1926-1927, 17 Georges V, Chapitre 35.
(2) Cf. J. A. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Government in Canada* (Cambridge 1937), p. 230, note 13. "The (Quebec) provincial government secured the opinion of two eminent constitutional lawyers that the old-age pensions act was of doubtful constitutionality".
(3) A la conférence fédérale-provinciale de 1927, l'on étudia la loi des pensions de vieillesse qui venait d'être adoptée, mais tout en approuvant le principe, les provinces se montrèrent plus ou moins enthousiastes, comme le fait voir l'extrait suivant du sommaire des délibérations: "Quelques-unes des provinces soutiennent que le fardeau que leur impose la loi dépasse leurs ressources. Certaines provinces, y compris Québec, déclarent qu'elles ont leur propre système d'assistance aux pauvres et aux vieillards. On se plaint de plus que cette loi place les provinces dans une situation difficile parce que l'opinion publique s'efforce de leur faire adopter ce régime, qu'on leur impose l'obligation de décider de l'éligibilité des pensionnaires et que si toutes les provinces n'adoptaient pas la loi il en résulterait une confusion générale". *(Conférence fédérale-provinciale,* du 3 au 10 novembre 1927, sommaire des discussions, (Ottawa 1928), p. 33).
(4) *Commission des Assurances Sociales du Québec,* Cinquième Rapport (Québec 1933).

en Grande-Bretagne, en Allemagne, en France, en Belgique et aux Etats-Unis, la Commission présenta ses commentaires sur la loi canadienne. Cette dernière, disait-elle, n'est pas une véritable loi d'assurance-vieillesse, mais plutôt "une loi d'assistance"; elle prescrit aux pouvoirs publics de pratiquer la charité envers les vieillards indigents, et cela en puisant aux fonds généraux provenant des taxes perçues dans tout le pays.

Et la Commission portait sur la loi fédérale le jugement suivant :

"Tout en reconnaissant le désir louable du législateur de venir en aide au vieillard dans le besoin, votre Commission ne peut s'empêcher d'émettre l'opinion que ce système, qui est bien loin de valoir celui de l'assurance contributoire, constitue dans bien des cas, une prime à l'imprévoyance, à la négligence et à la paresse, habitue l'individu à ne compter que sur l'Etat empêche de naître l'esprit d'économie et risque, dans son application, de conduire à des abus et à des fraudes qu'il n'est pas toujours facile de déceler. Le système d'assurance contributoire et obligatoire, au contraire, incite dès les années de jeunesse, celui ou celle qui sera appelé plus tard à en bénéficier, à économiser et à prévoir pour ses vieux jours. La vieillesse atteinte, ce bénéficiaire n'en aura qu'une plus haute opinion de lui-même et se dira en recevant sa rente, que c'est d'un droit dont il jouit et qu'il aura acquis".[1]

Cependant, comme la loi fédérale paraissait établie à demeure, la Commission, tout en réaffirmant préférer un système d'assurance, conseillait au gouvernement du Québec de l'accepter comme une mesure transitoire, comme un pis-aller comportant des dangers de paternalisme [2]. Trois ans plus tard, pressé par l'opinion publique et fatigué de s'entendre répéter que son manque de collaboration faisait perdre des millions de dollars à la population de la Province, le gouvernement finissait par accepter, à son tour, l'offre fédérale.

Dès 1919, Ernest Lapointe qualifiait *d'injuste* un système qui obligeait les habitants d'une province à contribuer financièrement, sans en jouir eux-mêmes, à des subventions accordées aux citoyens des autres provinces [3]. Après dix ans de résistance, le Québec devait céder à son tour. Pourtant, en 1867, il avait été convenu que tout le domaine social relèverait exclusivement de la compétence des provinces et cela tout particulièrement en vue de permettre aux citoyens canadiens-français du Québec de maintenir leur propre mode de vie et leurs institutions. Or, voici maintenant que, sous l'influence d'idées et de groupes socialistes, Ottawa se mettait à légiférer dans le domaine social, et plaçait la province de Québec dans l'alternative ou de renoncer à son idéal d'organisation sociale en acceptant un plan d'inspiration étrangère, ou

---

(1) Ibid., pp. 148-149.
(2) *Commission des Assurances Sociales* du Québec, Cinquième Rapport, 1933, p. 151.
(3) Voir les discours du 20 et du 23 juin 1919 prononcés à la Chambre des Communes et dont nous avons déjà cité des extraits dans un chapitre précédent. (Chapitre VII: Début des subventions conditionnelles).

d'y demeurer fidèle, mais en en payant fortement le prix, puisque sa population serait taxée pour l'établissement d'un système dont elle ne retirerait elle-même aucun avantage.

Déjà, dans la plupart des provinces, les gouvernements avaient adopté, à l'égard des catholiques canadiens-français réclamant des écoles de leur religion et de leur langue, une politique qui pourrait se résumer en ces mots : vous voulez un régime à part, alors payez-en les frais vous-mêmes, mais supportez d'abord les frais du régime commun, du régime public. Ottawa reprenait, en somme, une telle politique et l'appliquait à la province de Québec tout entière; celle-ci aurait à contribuer aux dépenses du régime commun et à payer, si elle tenait à son mode de vie, les frais de sa propre assistance aux vieillards. Ce n'est pas ce que comportait le pacte fédératif de 1867 ni dans sa lettre ni dans son esprit.

Sans doute, la loi des pensions de vieillesse n'était qu'une autre manifestation de la politique des subventions conditionnelles, par laquelle le gouvernement fédéral s'occupait de questions exclusivement provinciales. Mais, cette fois, c'était un envahissement clair et net du domaine social, envahissement qui avait en outre le caractère de permanence qu'on n'avait jamais remarqué jusque-là dans les accords fédéraux-provinciaux. C'était, de plus, une mesure si peu constitutionnelle que les juristes de la Commission Rowell-Sirois ne purent parvenir à la défendre [1] et qu'il fallut en 1951 un amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour régulariser la situation qui s'était créée entre les deux ordres de gouvernement. Voilà pourquoi il convenait d'attirer l'attention sur cette loi, laquelle constitue, à vrai dire, un épisode important dans l'histoire des relations fédérales-provinciales [2], et illustre

(1) Voir à ce sujet Brooke Claxton et Léon-Mercier Gouin, *Expédients constitutionnels adoptés par le Dominion et les Provinces,* appendice 8 du *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces.* "Malgré ces points différents, il est difficile de voir comment les juges du Conseil privé qui ont décidé les récentes références, pourraient faire autrement que d'estimer que la loi fédérale des pensions de vieillesse a été rédigée de façon à empiéter sur les droits civils en établissant un système de pension de vieillesse. Pour cette raison, l'arrêt en question justifie les craintes de M. Cahan. Cette loi de même que toute législation semblable pourrait être déclarée *ultra vires* si la question est un jour soulevée" (*Ibid.,* p. 23).

(2) *Voir le Mémoire de la Chambre de Commerce de la Province de Québec,* p. 29, où la Chambre qualifie la loi fédérale des pensions de vieillesse *d'intrusion très nette du pouvoir central dans un domaine de juridiction provinciale.*

bien le procédé de transfert d'un sujet de compétence provinciale à la juridiction fédérale [1].

La conférence fédérale-provinciale de 1927

Au cours de cette période de 1920 à 1930, se tint à Ottawa une conférence fédérale-provinciale, dont il nous faut dire un mot ici, parce qu'elle nous permet de juger l'état d'esprit des différents gouvernements à cette époque.

Convoquée en l'année du 60ième anniversaire de la Confédération, non pour étudier particulièrement quelques problèmes aigus, mais pour examiner à peu près toutes les questions se rapportant aux relations entre le Dominion et les provinces, cette conférence dura huit jours et se déroula dans la plus parfaite harmonie. Le gouvernement fédéral se déclara disposé à écouter favorablement toute proposition venant des gouvernements provinciaux, et ceux-ci se dirent prêts à collaborer entre eux et avec Ottawa pour le plus grand bien du Canada.

C'est dans cet excellent esprit que l'on aborda et discuta les questions de la réforme du Sénat; de la procédure à suivre pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique; de la constitution et du fonctionnement des compagnies, — y compris les compagnies de fiducie, de prêt et d'assurance — ; de l'immigration; des réclamations des Provinces maritimes ainsi que des provinces de l'Ouest; des lois provinciales relatives aux liqueurs; des subventions fédérales pour la construction des routes, pour l'enseignement technique, l'instruction agricole et l'aide aux sans-travail, etc.

Rappelons au passage quelques opinions émises à cette occasion. Pendant qu'on discute, par exemple, la réforme du Sénat, le ministre de la Justice, M. Ernest Lapointe, déclare "que le gouvernement avait virtuellement reçu instruction de la Chambre des Communes, le 9 mars 1925, de soumettre cette question à une conférence provinciale", la Cham-

---

(1) Dans son ouvrage sur les subventions gouvernementales au Canada, J. A. Maxwell exprime des opinions intéressantes sur le fonctionnement de la loi des pensions de vieillesse. Tout en admettant que le contrôle du gouvernement fédéral est inévitable, l'auteur ajoute, par exemple, la réflexion suivante: "Even if all constitutional obstacles were removed, it should be realized that, in the task of administering old-age pensions, an intimate and continuous knowledge of local affairs is essential. Otherwise bureaucracy and red tape on the one hand, and evasion and fraud on the other, will be difficult to avoid. In a country which is federal not only because of its history and institutions, but also because of its size and régional heretogeneity, a centralized administration would seem inadvisable" *(Federal Subsidies to Provincial Governments in Canada, Op. cit.,* p. 237.).

bre estimant que "le Sénat, tel qu'il était constitué, ne contribuait pas au plus grand bien du Canada". Puis, les représentants des gouvernements provinciaux expriment leurs vues sur le sujet, et le rapporteur note : "Tout le long de la discussion, on met fréquemment de l'avant le droit que possèdent les provinces d'être consultées en cette importante matière" [1].

Quand la Conférence aborde la question de juridiction concernant la constitution et le fonctionnement des compagnies d'assurance, de prêt et de fiducie, le procureur général Price, de l'Ontario, reproche au gouvernement fédéral de continuer d'exercer certains droits de direction et de réglementation à l'égard de ces compagnies, "en dépit de la décision du Conseil privé à l'effet que la surveillance des compagnies d'assurance relevait de la juridiction des provinces" [2].

Le premier ministre du Manitoba, M. Bracken, déclare que les accords financiers de la Confédération n'ont jamais donné satisfaction aux provinces. A son avis, "le gouvernement fédéral devrait songer sérieusement à accorder des subsides supplémentaires jusqu'à la somme de 10% des revenus de l'accise et des douanes. A l'époque de la Confédération, on était convenu de payer 24%. Une pareille aide de la part d'Ottawa aux gouvernements provinciaux servirait à défrayer le coût de services, comme l'hygiène, l'éducation, la voirie, etc." [3]

Au moment où se discute l'aide financière à apporter aux Provinces maritimes, le premier ministre du Québec, M. Taschereau, prend la parole pour déclarer qu'il ne demande rien pour sa province. Toutefois :

"Il est surpris de voir qu'après toutes les conférences tenues jusqu'ici, après soixante ans d'association, il existe encore certaines frictions entre les provinces et le Dominion au sujet de leurs attributions respectives. Pour que le Canada soit heureux et prospère, il faut que les provinces soient heureuses et prospères, et ces dernières font plus pour le Canada que les autorités fédérales. Les autorités provinciales sont plus en contact avec le peuple car elles l'instruisent, construisent ses chemins et s'occupent de sa santé. Les provinces ont adopté les lois de protection en faveur des ouvriers et assurent le fonctionnement des institutions judiciaires" [4].

Malgré cela, continue le premier ministre québecois, "les provinces ont continuellement à combattre pour sauvegarder les droits qui leur appartiennent," et il cite les exemples du contrôle des liqueurs alcooliques, des assurances et de l'aviation, des terres indiennes, des forces hydrauliques des rivières, etc. Enfin, "il faut une délimitation plus exacte

---

(1) *Conférence fédérale-provinciale,* 1927, sommaire des discussions, op. cit., p. 10.
(2) Ibid., p. 13.
(3) *Conférence fédérale-provinciale 1927,* sommaire des discussions op. cit., pp. 18-19.
(4) Ibid., pp. 24-25.

des pouvoirs d'imposition", mais il ne va pas jusqu'à prétendre que le gouvernement fédéral n'a pas le droit de recourir à l'impôt direct [1].

Avant de clore ses séances, la Conférence discute la question des subventions conditionnelles. Le rapporteur note ce qui suit : "Sur la question des octrois pour la construction des routes, presque toutes les provinces, à l'exception de Québec, se déclarent favorables aux octrois du Trésor fédéral... Québec ne sollicite aucun octroi. Cette province a son propre système par lequel la province et les municipalités payent chacune la moitié de la dépense". Puis il inscrit cette autre observation bien typique : "On ne discute que fort brièvement la question de l'aide aux sans-travail. A l'exception du Manitoba, personne ne réclame d'octrois fédéraux à ce sujet. De fait, plusieurs orateurs émettent l'opinion que l'aide aux sans-travail, sur une base fixe, constitue simplement un encouragement au chômage" [2].

La réunion se termine dans la plus complète harmonie. "Ayant épuisé l'ordre du jour, écrit le rapporteur, les délégués se livrent à des félicitations mutuelles, chacun exprimant sa satisfaction du succès de la conférence" [3]. Heureuse époque où les problèmes se règlent à l'amiable, dans un esprit de compromis, où l'entraide règne entre les provinces et où le gouvernement fédéral traite les gouvernements provinciaux comme des collaborateurs et des amis. Des jours s'approchent où l'on verra régner un tout autre esprit et où les relations seront beaucoup moins cordiales.

---

(1) *Conférence fédérale-provinciale, 1927,* sommaire des discussions op. cit., p. 25.
(2) Ibid., p. 30.
(3) Ibid., p. 36.

CHAPITRE X

La crise économique et ses répercussions sur les relations fédérales-provinciales (1930-1937)

La crise mondiale, qui éclate en 1929, ne tardera guère à faire sentir ses effets au Canada, et à mettre sérieusement à l'épreuve le bon fonctionnement du régime fédératif. Durant la période précédente, les provinces ont revendiqué leurs droits, obtenu des avantages considérables, ouvert de nouveaux champs à leur activité, contractant des dépenses considérables et augmentant leurs dettes, sans cesser d'entretenir de bons rapports avec le gouvernement fédéral. Mais la crise économique va révéler toute la faiblesse de la base sur laquelle reposent les finances provinciales.

Les faits sont bien connus, et la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces consacre de nombreuses pages à les exposer, du point de vue tant international que national. [1] Aussi nous bornerons-nous ici à signaler les principaux problèmes qui se posèrent à cette époque dans le domaine social comme sur le terrain constitutionnel. [2]

---

(1) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* vol. I, pp. 149-190.

(2) Dans notre étude sur les tendances et l'esprit du "nouveau fédéralisme", nous aurons à revenir plus en profondeur sur les événements sociaux et constitutionnels de cette période.

Les problèmes sociaux

La province de Québec semble avoir mis quelque temps à s'apercevoir de l'ampleur et de la gravité de la crise. Le discours du budget de janvier 1930 n'y fait aucune allusion; celui de janvier 1931 décrit bien le marasme mondial, mais affirme que le Québec "a moins souffert de ces conditions que les autres parties du Dominion". Il admet tout de même que la situation s'aggrave et que la population et les gouvernements ont vécu, durant cette dernière année, "dans une atmosphère de doute, de malaise et d'affaissement". [1]

A l'automne de 1931, le premier ministre Taschereau se montre encore assez optimiste et défend la politique d'économie de son gouvernement comme étant la plus sage dans les circonstances. [2] Cependant, le fardeau du chômage commence à peser lourdement sur la province et les municipalités, ébranlant les finances de l'une et des autres et rendant encore une fois nécessaire l'intervention du gouvernement central qui, lui, contrôle et utilise les principales sources de revenu, mais n'a pas juridiction sur le domaine social.

Pris par surprise devant cette plaie nouvelle, le chômage, les gouvernements crurent tout d'abord que les moyens traditionnels, à savoir la charité privée et l'action des municipalités, de qui relevait le secours aux indigents, suffiraient à la tâche, mais le mal se révèle bientôt tellement grave que les gouvernements supérieurs durent à leur tour intervenir directement et assumer des charges de plus en plus lourdes.

Les premiers plans proposés par le gouvernement fédéral et acceptés en particulier par Québec faisaient verser une partie du coût des secours et des travaux par la province et par les municipalités. Par exemple, au cours de l'automne 1930, Québec et Ottawa concluaient une entente dans le but de venir en aide aux chômeurs de la province. [3] La contribution du gouvernement fédéral au coût des travaux et entreprises qu'exécuteraient les municipalités ne devait pas excéder $2,850,000. La province recevrait aussi une part de $4,000,000, réservés par le gouvernement fédéral aux secours directs. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province paieraient chacun 25% des travaux, et les municipalités 50%, certaines réductions de la part municipale pouvant être accordées dans quelques cas.

---

(1) *Discours sur le budget,* 1930, p. 3.
(2) *Discours sur le budget,* 1931, pp. 5-6.
(3) *Loi de l'Aide aux Chômeurs 1930,* Statuts de Québec, 21 Georges V, Chap. 2, 1930-31.

Dans les années qui suivirent, Québec conclut avec Ottawa des ententes du même genre. En cinq ans, soit de 1931 à 1936, le gouvernement fédéral versa en secours directs dans la province de Québec $29,410,619.33, le gouvernement provincial, $28,830,928.44, et les municipalités, $23,136,544.54. Durant le même temps, le premier dépensa dans la province en travaux, $8,070,922.05, le second, $12,817,654.54, et les municipalités, $9,405,865.61. [1]

Le résultat d'un tel système fut d'amener la plupart des municipalités au bord de la faillite, et d'obliger les provinces à leur porter secours, et comme certaines provinces étaient déjà aux prises avec des difficultés financières persistantes, le gouvernement fédéral dut leur accorder des secours spéciaux. Dès 1932, dans son discours du budget, le ministre fédéral des Finances, M. Rhodes, déclarait que, pour sauvegarder la réputation du crédit canadien à l'étranger, notamment sur le marché de New-York, le gouvernement fédéral avait dû venir en aide à certaines provinces qui ne pouvaient remplir leurs engagements.

"Le Dominion, ajoutait le ministre, a ainsi avancé $11,637,190. En plus de cette somme, il a prêté $10,794,000. aux provinces pour les fins de l'administration intérieure de ces dernières, y compris la contribution provinciale aux entreprises de secours. Dans ces cas le gouvernement fédéral a accordé de l'aide à la demande pressante des provinces qui prétendaient que dans les circonstances actuelles elles étaient incapables seules de faire face à leurs obligations". [2]

La crise mettait ainsi à nu l'un des problèmes les plus épineux de la fédération canadienne, celui de l'inégalité économique des provinces, ou le problème des "provinces pauvres". Nous en discuterons plus loin dans notre quatrième partie. Rappelons seulement quelques chiffres. En 1937, le Québec recevait du gouvernement fédéral en octrois statutaires et spéciaux, $0.81 par habitant, alors que la Saskatchewan en recevait $6.10; la même année, les subventions et contributions du gouvernement fédéral au Québec s'élevaient à $4.82 par tête, mais à $30.51 en Saskatchewan. [3] En 1933, l'ensemble des versements fédéraux représentait 21% des revenus du Québec et 22% de ceux de la Colombie, ce qui était nettement inférieur à la moyenne canadienne de 29%. Par contre, en Saskatchewan, le pourcentage atteignait 44% des revenus provinciaux (et même 75% en 1937) et 46% dans l'Ile du Prince-Edouard. [4]

Aussi à la conférence fédérale-provinciale de 1935, le premier ministre du Québec, M. Taschereau, tout en réclamant des mesures éner-

---

(1) *Annuaire statistique de la province de Québec,* 1937, p. 443.
(2) *Débats de la Chambre des Communes,* session 1932 ,vol. II, p. 1742.
(3) Cf. *Mémoire de la Chambre de Commerce de la province de Québec,* p. 40.
(4) *Id.,* p. 41.

giques contre le chômage, parce que "nos municipalités sont aux abois", demandait-il en même temps que le Québec fût placé "sur le même pied que les autres provinces". A son avis, l'augmentation de la contribution fédérale ne constituerait pas un remède efficace au chômage, car elle ne ferait qu'aiguiser "l'appétit de la classe des chômeurs professionnels"; il fallait plutôt venir au secours des municipalités et des provinces en leur consentant des prêts avantageux, pour qu'elles puissent s'acquitter convenablement de leurs obligations. [1]

Inutile de nous attarder plus longtemps sur les difficultés rencontrées par les provinces et les municipalités à cette époque. Rappelons seulement que les relations financières entre les gouvernements en furent bouleversées, et les structures de notre régime fédératif, fortement ébranlées. La crise économique et sociale finira par susciter une crise de confiance à l'égard du fédéralisme en général, et de la constitution canadienne en particulier. Déjà toute une école d'intellectuels s'efforce de réinterpréter l'Acte de 1867 en faveur du gouvernement central, cherchant par tous les arguments possibles à le convaincre qu'il doit prendre l'initiative sans se laisser arrêter par des considérations de respect de la constitution et de l'autonomie des provinces.

Et le gouvernement central, qui vient de gagner, auprès du Conseil privé les causes de l'aviation et de la radio [2] et qui, par ailleurs, occupe toujours les sources les plus importantes de revenu, ne demande pas mieux que de passer à l'action. Il institue, en 1932, la Commission canadienne de Radiodiffusion, et en 1934, la Banque du Canada, lesquelles deviendront bientôt toutes deux les précieux auxiliaires de sa politique; en 1935, il fait adopter toute une série de lois sociales nettement inconstitutionnelles, [3] en 1936, il réalise la centralisation des ports, supprimant les commisions locales; et enfin, en 1937, il crée la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces, dont le rapport viendra à la fois confirmer et stimuler sa politique de centralisation.

---

(1) *Conférence du Dominion et des Provinces,* 1935, compte-rendu des délibérations, pp. 49-50.

(2) Dès 1929, la Législature de Québec avait adopté une loi relative à la radiodiffusion et l'année suivante une autre loi établissait le contrôle provincial sur le même sujet. La décision du Conseil privé, en 1932, empêcha la mise en pratique de ces deux lois.

(3) Lois sur le repos hebdomadaire dans les établissements industriels; loi sur les salaires minima; loi sur la limitation des heures de travail; loi sur le placement et les assurances sociales; etc.

Les problèmes constitutionnels

L'un des principaux effets de la crise économique fut de mettre à l'ordre du jour et même au premier plan de l'actualité les problèmes constitutionnels, notamment la procédure à adopter pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, puisque, aux yeux de certains, cet Acte se révélait de plus en plus démodé et exigeait de profondes réformes. Déjà la question s'était posée durant la période de 1920 à 1930, à maintes reprises au parlement fédéral,[1] et spécialement à la conférence fédérale-provinciale de 1927, mais les divergences de vues entre les provinces avaient empêché toute solution à ce problème, et l'on en était resté à la vieille formule du recours à Londres sur l'initiative du gouvernement fédéral.

Mais, en 1930, à propos de l'adoption du Statut de Westminster, les provinces, l'Ontario en tête, firent savoir à Ottawa qu'elles s'opposaient à la modification de l'Acte de 1867 sans leur consentement. Le premier ministre de l'Ontario, M. Howard Ferguson, écrivit au premier ministre du Canada une lettre pour lui rappeler l'existence des provinces et leur droit d'être entendues en cette affaire. Il disait:

"La Conférence (impériale) semble avoir oublié que la Confédération des provinces du Canada a été réalisée du fait des provinces elles-mêmes. Notre constitution n'est qu'une loi impériale consacrant l'accord conclu par les provinces après consultation et discussion. La province d'Ontario croit fermement que cet accord ne saurait être modifié sans le consentement des parties".

En conséquence, le premier ministre ontarien demandait au gouvernement canadien de "retarder l'examen de cette question jusqu'à ce qu'elle puisse être considérée comme il convient, et à la satisfaction des parties au contrat original". [2]

La lettre s'accompagnait d'un mémoire dans lequel le premier ministre de l'Ontario, reprenant les idées chères à Mowat, son prédécesseur, et déjà défendues dans la province de Québec par le juge T.-J.-J. Loranger en 1883 et le jeune P.-B. Mignault, en 1889, exposait longuement et officiellement ce qu'on devait bientôt appeler la théorie ou la thèse du pacte fédératif.

"L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, disait le mémoire, s'appelle couramment le pacte de la Confédération. L'appellation est motivée parce que les résolutions de Québec, dont l'Acte est la transcription, participent de la nature d'un traité entre les provinces qui ont créé le Dominion".

---

(1) En 1924 et en 1925. Voir les *Débats des Communes,* de février 1925.

(2) Le texte original de cette lettre ainsi que du mémoire qui l'accompagnait a paru dans le *Globe* de Toronto, le 20 septembre 1930. Dans son *Rapport au Sénat sur la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord 1867, M.* O'Connor en a donné une traduction française que nous utilisons ici. Cf. annexe 4, pp. 155-169.

Suivait une démonstration de cette affirmation; le premier ministre ontarien niait toute valeur aux précédents que le gouvernement fédéral avait pu poser concernant la modification de la constitution, et concluait son mémoire par ce paragraphe:

"Comme la question est encore à l'étude, il serait inopportun de reconnaître une valeur de statut impérial à certains usages qu'on a, par inadvertance ou autrement, laissé s'accréditer dans notre procédure constitutionnelle. Pareille manière d'agir a été et sera encore probablement pour le Dominion du Canada une source de désaccords et de faiblesse. C'est pourquoi l'on fait bien observer que la province d'Ontario ne souscrira à aucun nouveau mode de revision de la constitution canadienne qui ne reconnaîtrait pas explicitement à toutes les provinces le droit absolu d'être consultées et d'être parties aux décisions prises". [1]

Cette intervention énergique de l'Ontario, à laquelle vint s'ajouter celle du Québec, devait amener le gouvernement fédéral à convoquer, en 1931, une conférence fédérale-provinciale dans le but d'étudier les vues des provinces concernant certaines clauses du Statut de Westminster. La conférence, après examen de la question, s'entendit sur un texte qui devait être incorporé au Statut lui-même et en devenir le septième article. Les provinces avaient ainsi fait reconnaître leur souveraineté.

La même année, cependant, allait voir la première tentative sérieuse de démolition de la thèse traditionnellement acceptée jusque-là par les hommes politiques comme par les juristes, [2] à savoir que la Confédération constitue un pacte et un traité. Dans une communication qu'il faisait devant la *Canadian Political Science Association* en 1931, M. N. McL. Rogers s'en prenait, en effet, à ce qu'il appelait "la théorie contractuelle" et à sa conséquence logique, "la doctrine du consentement unanime", lesquelles empêchaient le développement de la constitution. Le conférencier insistait longuement sur les difficultés historiques, juridiques et pratiques auxquelles se heurtait la théorie contractuelle, et terminait son exposé par ce mot d'ordre, que tous les partisans de la centralisation fédérale allaient bientôt reprendre à leur compte:

"La première tâche, cependant, consiste à enlever le fil de fer barbelé avec lequel les protagonistes de la théorie contractuelle ont barré notre voie et qu'il faut abattre si nous voulons atteindre notre objectif principal". [3]

Des jours vont venir pendant et après la deuxième guerre mondiale, où le gouvernement fédéral, fort de cette propagande dont il est l'unique bénéficiaire, répudiera totalement les idées dont Laurier, durant quarante ans, et Ernest Lapointe, durant vingt ans, s'étaient faits les ardents défenseurs.

---

(1) Voir le Rapport O'Connor, annexe 4, pp. 156 et 160.

(2) Voir la série de témoignages donnés sur ce sujet par Richard Arès dans *La Confédération : pacte ou loi ?* (Montréal 1949), pp. 22-40.

(3) Cf. Rapport O'Connor, annexe 4, p. 169.

Cependant, de 1930 à 1935, il est de plus en plus question de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Aux yeux de certains, la rigidité de la constitution canadienne est un malheur, voire une cause de désordre, puisqu'elle paralyse l'action directrice et ordonnatrice du gouvernement fédéral. Aussi, sur la proposition de M. Woodsworth, chef du parti C. C. F., la Chambre des Communes institue-t-elle, en 1935, un comité spécial chargé d'étudier la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, "de façon que, tout en sauvegardant les droits actuels des minorités religieuses et raciales et les prétentions légitimes des provinces à l'autonomie, le gouvernement fédéral pourrait obtenir les pouvoirs suffisants pour donner une solution efficace aux problèmes économiques urgents qui, de leur nature, ont une portée nationale". [1]

Le Comité entendit sept experts en droit constitutionnel [2] et consulta les provinces par télégrammes. De ces dernières, il ne reçut que des réponses imprécises. Le premier ministre du Québec, M. Alexandre Taschereau fit remarquer, pour sa part, que le Comité ne devait pas s'attendre à ce qu'une question de ce genre soit discutée par télégrammes ou par lettres, et suggéra la convocation d'une conférence fédérale-provinciale. [3]

Dans son rapport à la Chambre, le Comité adopta cette suggestion et recommanda la tenue d'une pareille conférence, aussitôt que possible, afin de permettre aux provinces d'exprimer leurs vues; lui-même s'abstint de toute recommandation concernant la procédure à suivre en vue de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et cela "afin de laisser à la conférence projetée la liberté entière d'étudier la question". [4]

Cette même année 1935 allait voir l'une des atteintes les plus dangereuses à l'autonomie provinciale tant au point de vue politique que juridique. Le Parlement fédéral adopta, en effet, différentes lois sociales dont les principales se rapportaient au repos hebdomadaire, au salaire minimum et à la journée de huit heures. A ceux qui s'opposèrent à de

---

(1) *Journaux de la Chambre des Communes du Canada,* vol. LXXIII, 1935, p. 44.

(2) Sur ces sept témoins entendus, quatre touchaient de près à l'administration fédérale, à savoir M. W. S. Edwards, sous-ministre de la Justice, M. O. D. Skelton, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Maurice Ollivier, conseiller juridique de la Chambre des Communes et M. Arthur Beauchesne, greffier de la même Chambre. Les trois autres étaient des professeurs d'universités, aux idées bien connues en matière constitutionnelle : M. W. P. M. Kennedy, professeur de droit à l'Université de Toronto, M. F. R. Scott, professeur de droit à l'Université McGill et M. N. McL. Rogers, professeur de sciences politiques à l'Université Queen.

(3) *Journaux de la Chambre des Communes du Canada,* vol. LXIII, p. 596.

(4) *Comité Spécial d'Enquête de la Chambre des Communes du Canada sur l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, procès-verbaux, Témoignages et Rapport.* Ottawa 1935, p. XIV.

telles lois, sous prétexte qu'elles étaient inconstitutionnelles parce qu'elles avaient pour objet des tâches relevant de la juridiction provinciale, le gouvernement répondit en invoquant les obligations qu'il avait contractées comme participant à la conférence générale de l'Organisation internationale du Travail.

Un nouveau problème se posait donc au Canada: le fait de signer des accords internationaux permettait-il au gouvernement fédéral de légiférer sur les catégories de sujets expressément réservées aux provinces? De la réponse que l'on donnerait à cette question dépendait tout l'avenir du fédéralisme canadien. Le Conseil privé, à qui on la posa en lui soumettant des lois litigieuses, se prononça nettement contre la position adoptée par le gouvernement fédéral.

Tout d'abord, fit-il remarquer, l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne s'appliquant qu'aux traités conclus par le Canada en tant que partie de l'Empire britannique [1] on ne pouvait s'y appuyer en cette affaire, et de plus il n'existait aucun autre article dans la Constitution pour légitimer les initiatives prises par Ottawa en matière sociale. Invoquer à ce sujet l'obligation d'exécuter des traités, poursuivait le Conseil privé, c'était ignorer un point fort important en droit constitutionnel: on distingue, en effet, la formation des traités, qui ressortit à l'exécutif, et l'exécution des obligations imposées par le traité, laquelle, si elle entraîne une modification des lois du pays, demande l'intervention du pouvoir législatif.

Dans un Etat unitaire, il n'y a pas de difficulté. Mais ajoutait le Conseil privé,

"dans un Etat où la législature ne possède pas d'autorité absolue, dans un Etat fédéral où l'autorité législative est restreinte par un document constitutionnel, ou se partage entre différentes législatures selon les catégories de sujets soumis aux législateurs, le problème est complexe. L'exécution des obligations imposées par un traité peut relever de plusieurs législatures et reste problématique; et il appartient à l'exécutif d'obtenir l'assentiment législatif non pas du seul parlement auquel il peut se trouver responsable, mais peut-être de plusieurs parlements auxquels ne l'unit aucun rapport direct. La question n'est pas de savoir comment l'obligation a été créée ce qui est du ressort de l'exécutif, mais bien de savoir comment on s'acquittera de cette obligation, ce qui dépend de l'autorité de la législature ou des législatures compétentes". [2]

Le Conseil privé poursuivait son argumentation en niant que les lois sociales en cause pussent se justifier d'après l'article 91 de la constitu-

---

(1) Cet article 132 se lit comme suit : "Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires ou utiles pour remplir envers les pays étrangers les obligations que des traités entre l'Empire britannique et ces pays étrangers pourront imposer au Canada ou à quelqu'une de ses provinces comme partie de l'Empire".

(2) *Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario et autres.* A. C. 1938, p. 326.

tion canadienne. La législation en matière de traité, fit-il observer, n'existe pas comme telle: "La répartition (des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces) est fondée sur des catégories de sujets, et c'est la catégorie particulière de sujets faisant l'objet d'un traité qui déterminera la pouvoir législatif chargé de l'appliquer". [1]

Quant aux prétentions du Dominion, il les déboutait en ces termes:

"Il serait extraordinaire que le gouvernement fédéral, privé d'initiative, même recommandable quant aux droits civils dans les provinces, pût, sans responsabilité vers les dites provinces, ni contrôle de leurs parlements, légiférer du simple fait d'un accord avec un pays étranger; et alors son parlement aurait l'autorité d'atteindre des droits provinciaux, dans toute la mesure de cet accord. On tenterait ainsi à saper les sauvegardes constitutionnelles de l'autonomie provinciale". [2]

Fallait-il croire alors que le Canada ne pourrait plus, à cause de sa constitution, se lier par traité? Non, répondaient les juges dans leur conclusion, il possède tous les pouvoirs nécessaires à l'exécution des traités:

"Mais les pouvoirs législatifs restent séparés et si, dans l'exercice de ses attributions découlant de son nouveau statut international, le Dominion contracte des obligations, ces dernières doivent, quand il s'agit de lois concernant les catégories de sujets relevant des provinces être remplies par l'ensemble des pouvoirs, c'est-à-dire au moyen d'une coopération entre le Dominion et les provinces. Bien que le navire de l'Etat vogue maintenant plus à l'aventure et sur des mers étrangères, il conserve encore ses compartiments étanches, partie essentielle de sa structure première." [3]

Il n'est pas étonnant que cette leçon de droit constitutionnel, s'inspirant pourtant d'une juste conception du fédéralisme en général et du régime fédératif canadien en particulier, ait été mal reçue par tous les centralisateurs canadiens qui avaient cru trouver dans l'article 132 un moyen de légitimer les interventions fédérales dans le domaine social relevant exclusivement des provinces.

Problèmes des subventions spéciales

Durant cette période, toutes les provinces, sauf le Québec et l'Ontario, firent valoir leurs titres à des subventions spéciales d'Ottawa en leur faveur. D'abord, les provinces des Prairies réclamèrent la rétrocession de leurs ressources naturelles. Pour régler cette question le gouvernement fédéral institua les Commissions Turgeon et Dysart, lesquelles recommandèrent, en plus de la remise aux trois provinces de leurs ressour-

---

(1) *Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario et autres,* 1937, A. C. 1937, p. 326.
Le Conseil privé ajoutait un peu loin cette phrase: "Si l'on considère seulement la situation du Bas-Canada, le Québec d'aujourd'hui, on peut dire que l'existence de sa jurisprudence distincte touchant et la propriété et les droits civils tient au respect rigoureux de son autonomie législative en pareille matière".
(2) Ibid.
(3) Ibid.

ces naturelles, le paiement d'une somme d'environ $5 millions à chacune d'elles pour composer les pertes découlant de la gérance fédérale de leurs terres.

Vers le même temps, la Colombie Britannique produisit aussi ses réclamations, et exigea la nomination d'une commission royale pour enquêter sur ses besoins et ses griefs. Elle considérait notamment qu'elle payait au trésor fédéral un montant disproportionné d'impôts et ne recevait en retour que de maigres subventions. De bonne grâce, sans procéder à aucune enquête, le gouvernement fédéral annonça, en 1934, qu'il octroyait à la Colombie Britannique une subvention supplémentaire de $750,000. par année.

Cependant, dans les Provinces maritimes, le problème des accords financiers entre les deux ordres de gouvernement étaient loin d'être réglé; au contraire, la crise l'avait encore accru. En 1934, la Nouvelle-Ecosse prend l'initiative et nomme une commission d'enquête pour étudier ses besoins économiques, et le gouvernement vient lui-même déposer devant la Commission un mémoire où il expose ses difficultés [1]. Dans son Rapport qu'elle remet, la même année, la Commission décrit la situation financière de la Nouvelle-Ecosse, et conclut que les subventions du gouvernement fédéral à la Province sont sérieusement insuffisantes, mais s'abstient de fixer un montant, sous prétexte qu'une commission fédérale est maintenant à l'oeuvre dans la Province et se chargera certainement de le faire [2].

De fait, le gouvernement fédéral venait de nommer une commission royale chargée de faire enquête sur la situation financière des Provinces maritimes, la Commission White, du nom de son président, Sir Thomas White. Dans son rapport, la Commission commença par proclamer nettement le principe de la responsabilité financière de chaque gouvernement, s'opposant en conséquence à ce que les provinces fassent payer leurs déficits par le gouvernement fédéral. Chaque gouvernement, déclara-t-elle, doit être responsable devant ses électeurs respectifs de la conduite de son administration; la responsabilité doit aller de pair avec l'autorité, et le pouvoir de dépenser doit s'accompagner de la responsabilité des dépenses [3].

---

(1) *Province of Nova Scotia, A Submission on Dominion-Provincial Relations and the Fiscal Disabilities of Nova Scotia within the Canadian Federation.*
(2) *Province of Nova Scotia, Report of the Royal Commission Provincial Economic Inquiry* (Halifax 1934).
(3) "Une règle ou coutume en vertu de laquelle une province, souveraine en son domaine et dégagée entièrement de la tutelle du Parlement fédéral en ce qui intéresserait son administration financière, aurait le droit ou le privilège d'exiger, tout naturellement, du Trésor fédéral les sommes nécessaires pour combler des déficits

La Commission n'admettait pas non plus l'argument qui commençait alors à se répandre et que le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse avait invoqué dans son mémoire, à savoir l'argument du "besoin fiscal" : si un gouvernement provincial, disait-on, ne peut s'acquitter de ses fonctions en utilisant les revenus à sa disposition, le gouvernement fédéral doit venir à son secours en lui accordant de meilleures conditions financières. Admettre un tel argument, répondit la Commission, signifierait que le gouvernement fédéral doit surveiller la conduite des gouvernements provinciaux pour se rendre compte s'ils pratiquent vraiment l'économie, s'ils ont épuisé toutes leurs sources de revenu, et s'ils ont exercé des fonctions vraiment nécessaires; tout cela n'est conforme aux principes ni du fédéralisme ni de la démocratie [1].

Toutefois, la Commission reconnaissait que les Provinces maritimes n'avaient pas reçu de la Confédération autant d'avantages économiques que les autres provinces, et finissait par recommander de remplacer les subventions annuelles intérimaires de la Commission Duncan par de nouvelles subventions à verser annuellement comme suit: $1,300,000. pour la Nouvelle-Ecosse, $900,000. pour le Nouveau-Brunswick et $275,000. pour l'Ile du Prince-Edouard. C'était une augmentation nette de $425,000. pour la première, de $300,000. pour le second, et de $150,000. pour la troisième.

Le gouvernement fédéral accepta cette recommandation et, une fois de plus, sans protestation de la part des autres provinces, se réglait le problème épineux et particulier des Provinces maritimes dans la Confédération.

---

répétés, provoquerait inéluctablement des conséquences désastreuses; en effet, elle encouragerait les gouvernements provinciaux à faire fi des principes de la saine administration et, à vrai dire, forcerait l'Etat à assumer la responsabilité de dépenses provinciales qu'il ne régirait aucunement. Notre régime constitutionnel établit l'excellent principe général que les gouvernements tant du Dominion que des différentes provinces, doivent porter devant leurs commettants respectifs la stricte responsabilité de leur conduite administrative. La responsabilité doit marcher la main dans la main avec l'autorité. La faculté de dépenser doit comporter la responsabilité des dépenses". *(Rapport de la Commission royale sur les Accords financiers entre le Dominion et les Provinces maritimes,* Ottawa 1935, p. 6).

(1) "Les obstacles à l'adoption de ce principe (du besoin fiscal) sont bien évidents. Le gouvernement du Dominion devrait juger, par exemple, si l'administration provinciale était ou non économique; si, de fait, le gouvernement provincial avait épuisé toutes les sources possibles de revenus; si toutes les fonctions exercées étaient nécessaires dans la mesure de l'actualité". *(Rapport de la Commission royale sur les accords financiers entre le Dominion et les Provinces maritimes,* Ottawa 1935, p. 6).

La conférence fédérale-provinciale de 1935

Tous les problèmes de l'époque viennent se cristalliser dans les délibérations de la conférence du Dominion et des provinces de 1935. L'atmosphère n'est plus la même que lors de la conférence de 1927; le pays est en pleine crise, et la plupart des provinces sont en difficultés financières. Le premier ministre, W. L. Mackenzie King, le note dans son discours inaugural : tous les problèmes se posent en même temps.

"Le chômage, les impôts, la législation sociale, les questions constitutionnelles, d'autres encore, constituent des problèmes extrêmement ardus. Chacun d'eux pose la question de la compétence respective du Dominion et des provinces, ce qui en rend la solution d'autant plus difficile". [1]

Siégeant en différents comités, les membres de la Conférence étudièrent plusieurs questions importantes, entre autres, le chômage, les finances et la modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

En matière de chômage, la conférence recommandait un nouveau partage des responsabilités entre le Dominion, les provinces et les municipalités, ainsi que l'institution d'une commission fédérale des emplois et des secours, qui serait investie de pouvoirs étendus [2].

Le comité des questions financières discuta des sujets suivants : l'état financier des provinces, un conseil national de prêt, le chevauchement des impôts et la possibilité d'une nouvelle répartition des sources fiscales entre le Dominion et les provinces. Le comité s'arrêta notamment à l'étude détaillée des propositions suivantes : a) abandon par le Dominion du domaine de l'impôt sur le revenu, afin de laisser la place uniquement aux provinces; b) perception par le gouvernement fédéral de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers et sur les successions, et remise subséquente aux provinces du montant perçu après compensation pour frais d'administration.

En rendant compte des délibérations, le ministre des Finances ajoutait :

"Bien que il y eut des divergences d'opinion sur toutes ces questions et que l'on n'ait pu s'entendre sur les propositions à l'effet de transporter certains impôts d'une autorité à une autre, on en est venu unanimement à la conclusion que les autorités fédérales et provinciales devraient imposer le même genre de taxes et qu'une certaine collaboration dans le domaine administratif devrait exister afin de supprimer les frais inutiles ainsi que les ennuis causés au contribuable et rapporter de plus gros revenus aux gouvernements. On est aussi convenu que l'on devrait essayer de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique afin d'établir bien clairement le droit des autorités provinciales à percevoir certains impôts et lever

---

(1) *Conférence du Dominion et des Provinces, 1935.* Compte rendu des délibérations, (Ottawa 1936, p. 7).

(2) *Conférence du Dominion et des Provinces,* 1935. Compte-rendu des délibérations, (Ottawa 1936, p. 41).

tous les doutes juridiques qui pourraient exister au sujet de la validité de certaines catégories d'impôts que les provinces voudraient appliquer". [1]

Quant au comité sur les questions constitutionnelles, il se contenta d'affirmer que le Canada devrait posséder le pouvoir de modifier sa constitution, pourvu qu'on arrêtât une formule acceptable au Parlement fédéral et aux assemblées législatives des provinces. En conséquence, il recommandait la formation d'un groupe d'experts qui serait chargé d'élaborer les détails de cette formule, laquelle serait soumise à une prochaine conférence fédérale-provinciale [2].

Le premier ministre du Québec, M. Alexandre Taschereau, avait endossé cette déclaration, en faisant remarquer qu'il avait été frappé par le bon esprit dont tous les représentants des provinces étaient animés : esprit de collaboration et de tolérance envers les minorités. Il admettait qu'il fallait apporter à l'Acte de 1867 certaines modifications, et cela dans l'intérêt non seulement du Dominion, mais aussi des provinces, et souhaitait que l'on trouvât au plus tôt une solution, "de telle façon que le Canada puisse, à l'avenir, régler tout seul ses problèmes".[3]

En dépit de cet accord de principe sur la nécessité d'élaborer une formule générale d'amendement de la constitution, il ne se fit que peu de choses en ce sens jusqu'en 1949, année où le gouvernement fédéral prendra l'initiative et agira seul, s'octroyant le droit de modifier l'Acte de 1867 dans les matières de sa compétence. Cependant, à la session de 1936, le gouvernement proposa à la Chambre des Communes une adresse dans laquelle on demandait au Parlement britannique d'amender l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relativement aux impôts et à la garantie des dettes provinciales [4]. On voulait modifier l'article 92 pour permettre aux provinces de recourir aux impôts indirects. On demandait aussi que le Parlement du Canada puisse autoriser le gouvernement fédéral à garantir le paiement du principal, de l'intérêt et du fonds d'amortissement de toutes les obligations des provinces du Canada. Le ministre de la Justice, M. Ernest Lapointe, présenta le projet, en disant qu'il résultait des délibérations de la conférence fédérale-provinciale de 1935, mais n'avait aucun rapport avec la question de demander pour le Canada le pouvoir de modifier sa propre constitution, problème encore à l'étude. Puis, il ajoutait :

---

(1) Ibid, p. 43.
(2) Ibid, p. 35.
(3) Ibid, p. 49.
(4) *Journaux de la Chambre des Communes du Canada,* vol. LXXXIV, 1936, p. 333. *(Débats de la Chambre des Communes du Canada,* session 1936, vol. III, p. 2848).

"Les deux sujets traités dans la résolution sont d'une urgence toute particulière, à cause des sérieuses difficultés financières par lesquelles ont dû passer quelques-unes des provinces depuis deux ou trois ans, et dans lesquelles elles se trouvent en ce moment. L'objet de la résolution est d'aider à améliorer une situation qui résulte de circonstances exceptionnelles, mais pourrait se répéter, advenant des conditions semblables". [1]

La Chambre des Communes approuva le projet, mais non le Sénat, qui le rejeta [2].

Conclusion

Quelques années avant la dernière guerre, plusieurs problèmes financiers et constitutionnels se soulevaient donc au Canada sans qu'on ait pu leur apporter de solutions. La province de Québec et la province de l'Ontario avaient assez bien traversé les années de crise économique, mais les Provinces maritimes, malgré l'aide spéciale que le gouvernement fédéral leur avait fournie, se trouvaient toujours aux prises avec leurs difficultés séculaires. Les provinces de l'Ouest surtout avaient été ruinées dès le début du chômage, auquel étaient venues se joindre de mauvaises récoltes. Toutes ces difficultés constituaient une menace sérieuse pour l'autonomie des provinces, incapables de remplir leurs obligations avec le peu de revenu à leur disposition. A une période de grandeur avait succédé pour elles une période de décadence.

C'est dans de telles circonstances que le gouvernement fédéral prit l'initiative de nommer une commission royale qui serait chargée d'enquêter sur les relations entre les deux ordres de gouvernement. Initiative louable, étant donné l'ampleur des problèmes qui se posaient, mais qui avait le défaut de ne relever que du seul gouvernement fédéral, sans que les provinces n'y eussent pris aucune part.

Il ne plaisait guère à certaines d'entre elles de voir une commission purement fédérale enquêter sur leurs finances, ainsi que sur leur administration. Au moment où l'on sentait le besoin de modifier certaines dispositions de la constitution et les rapports financiers entre les gouvernements, il eût été plus sage et plus conforme à l'esprit du fédéralisme de suivre une procédure semblable à celle de 1864-1867, qui avait rendu possible cette rencontre entre les provinces, d'où devait résulter l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

---

(1) *Débats de la Chambre des Communes du Canada,* vol. LXXIV, 1936, p. 2848.
(2) *Journaux du Sénat du Canada,* vol. LXXIX, 1936, p. 227.

Quatrième Période: 1937 à 1955

Retour et progrès de l'"impérialisme" fédéral

Chez les hommes qui firent la Confédération, de 1864 à 1867, nous l'avons noté au passage, deux tendances se heurtaient : l'esprit unitaire représenté par des politiciens comme John A. Macdonald, qui, sûrs de jouer un rôle de premier plan dans le nouveau gouvernement à Ottawa, auraient voulu pour ce dernier le maximum de pouvoirs en même temps que la suppression des anciens gouvernements provinciaux; et l'esprit fédéraliste, dont font preuve quelques rares membres du futur ministère fédéral, et surtout les hommes qui, se sachant destinés à former les premiers gouvernements provinciaux, luttent pour que ceux-ci jouissent d'une véritable autonomie.

On connaît le résultat de ce conflit : même les plus obstinés parmi les partisans de l'union législative finissent par se rendre compte que leur plan n'a aucune chance de succès, surtout auprès de la population de chaque province, du Québec tout particulièrement. A regret, ils se résignent à accepter le principe fédératif comme base de la nouvelle constitution, mais non sans avoir auparavant tenté d'ultimes efforts pour y introduire des éléments unitaires, tel le pouvoir de désaveu.

Il est même permis de se demander si Macdonald, en particulier, a jamais admis en lui-même le principe fédératif et si, pour lui, toutes ces structures extérieures rendues nécessaires par la reconnaissance du principe ne sont pas simplement un décor temporaire, nécessaire à l'union des provinces, mais qu'il faudra remplacer le plus tôt possible après la Confédération. Quoi qu'il en soit, Macdonald ne cache ses sentiments : les gouvernements provinciaux dont il a accepté l'existence à contrecoeur seront les "subordonnés" du gouvernement central, et ce

dernier occupera à l'égard des premiers "la même position que le gouvernement impérial occupe actuellement à l'égard des colonies" [1].

L'on connaît la suite des événements. Macdonald a accepté des structures extérieures, mais il n'a pas changé d'esprit, et durant le premier quart de siècle de la Confédération, il va pratiquer à l'égard des provinces un impérialisme qui fera revivre au sein de la communauté canadienne le régime des colonies de la Couronne au sein de l'Empire britannique. Les provinces finiront tout de même par s'émanciper et par faire reconnaître leur autonomie et leur souveraineté dans leur sphère propre. Mais l'idéal *macdonaldien* d'un gouvernement central tout puissant, régissant toutes les activités et dominant tous les autres gouvernements, n'en subsistera pas moins dans la politique canadienne.

Un moment relégué dans l'ombre durant le règne du parti libéral, de 1896 à 1911, cet idéal reprend vie et consistance à l'avènement du parti conservateur, et surtout durant la 1ère Grande Guerre mondiale. On assiste alors à l'entrée du gouvernement central dans le champ jusque-là réservé aux provinces, de l'impôt direct, en même temps qu'à la naissance de la politique dite des subventions conditionnelles. Puis, de nouveau, Ottawa paraît vouloir renoncer à l'idéal *macdonaldien,* et traite les provinces comme des gouvernements majeurs, capables d'assumer leurs responsabilités. Malheureusement la crise économique de 1929 vient démontrer la faiblesse de la structure financière des gouvernements provinciaux. Le parti conservateur prend de nouveau le pouvoir à Ottawa, et son chef, R. B. Bennett, décide qu'il appartient au gouvernement fédéral d'agir, même si l'action entreprise est plus ou moins conforme à la constitution canadienne. Le Conseil privé n'est pas de cet avis et désavoue la nouvelle politique économique et sociale d'Ottawa.

Une nouvelle période va commencer, durant laquelle le parti libéral ne cessera de détenir le pouvoir. Or, il importe de le rappeler ici, ce parti a été, pendant le demi-siècle qui a suivi la Confédération, le grand défenseur de l'autonomie des provinces, si bien que Laurier, en 1918, après avoir dénoncé les tentatives d'empiètements du gouvernement central sur les droits des provinces comme l'une des causes d'agitation au sein de la communauté canadienne, pouvait écrire non sans vérité : "A toutes ces tentatives les libéraux opposèrent une résistance inflexible, et dès l'origine ils se firent les champions de l'autonomie provinciale" [2]. Ce même parti avait trouvé, en Ernest Lapointe, pendant la période de

(1) *Débats sur la Confédération,* 1865, p. 42.

(2) Cf. la *Revue Trimestrielle Canadienne,* novembre 1918, p. 221.

1920 à 1937, un défenseur non moins solide des droits des provinces, tant au point de vue strictement constitutionnel qu'au point de vue économique et social.

Et pourtant durant la période qui suit, c'est le parti libéral au pouvoir qui va reprendre à son compte l'idéal *macdonaldien* et travailler à sa réalisation avec autant sinon plus d'énergie que Macdonald lui-même au début de la Confédération. Il importe de rappeler ici quelques étapes de cette nouvelle politique, caractérisée essentiellement par une renaissance et une recrudescence du vieil "impérialisme" *macdonaldien.* [1]

(1) L'année 1955, semble-t-il, marque un tournant dans la politique fiscale du gouvernement d'Ottawa. Au moment où le présent Rapport va sous presse, cette politique se fait moins impéraliste et s'inspire davantage des exigences du fédéralisme. Nous ne pouvons que nous réjouir d'une telle évolution et souhaiter qu'elle se poursuive encore davantage dans le même sens.

CHAPITRE XI

La Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces

Deux événements généraux d'immense portée sont à l'origine du nouvel impérialisme fédéral : la crise économique de 1929 et la guerre de 1939. Qu'il en ait été ainsi n'a rien de trop surprenant, puisque les crises économiques et les guerres sont universellement reconnues comme les grands ennemis du véritable fédéralisme. Le premier événement toutefois n'aurait peut-être pas exercé une telle influence sur l'orientation de la politique canadienne, s'il n'avait été la cause ou le prétexte de l'institution par le gouvernement central de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces.

Le 16 février 1937, en effet, le premier ministre du Canada, M. L. Mackenzie King annonçait à la Chambre des Communes l'intention de son gouvernement de nommer une commission "pour l'étude de certains aspects des rapports qui existent entre le Dominion et les provinces". La Banque du Canada venait d'enquêter sur la situation financière de la Saskatchewan et du Manitoba, situation qui semblait désespérée. D'autres gouvernements provinciaux éprouvaient de sérieuses difficultés dans l'accomplissement de leurs tâches. "Bref, déclarait M. King, nous avons amplement de signes indiquant l'existence de certaines défectuosités et faiblesses fondamentales découlant de la répartition actuelle des pouvoirs financiers et des responsabilités gouvernementales. Or, si nous ne tentons pas de supprimer ces défectuosités, leurs mauvais effets auront une répercussion ailleurs que dans les provinces des Prairies" [1].

Quelques mois plus tard, en août 1937, le gouvernement central donnait suite à cette intention et créait la Commission royale dite des

(1) *Débats de la Chambre des Communes,* session 1937, p. 942.

Relations entre le Dominion et les provinces [1]. "Il est opportun, disait-il, d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif du point de vue financier et économique, ainsi que l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux des derniers soixante-dix ans". Aussi demandait-il aux Commissaires quatre choses en particulier : "a) d'examiner le mode constitutionnel de répartition des sources de revenu et des charges entre le gouvernement du Dominion et ceux des provinces...; b) de s'enquérir du caractère et du montant des taxes perçues au Canada...; c) d'examiner les dépenses et les dettes publiques en général afin de déterminer si la présente répartition du fardeau administratif est équitable et si elle favorise une administration efficace...; d) d'étudier les subsides et octrois du Dominion aux gouvernements des provinces" [2].

Nous n'avons pas à raconter ici en détails les activités de cette Commission, qui tint des séances publiques du 29 novembre 1937 au 1er décembre 1938. Nous croyons cependant devoir rappeler brièvement quelle fut, à son égard, l'attitude de chacune des provinces canadiennes.

Attitude des provinces

La province du Manitoba fut la première à se faire entendre au cours de l'automne 1937. C'était la province dont la situation financière était peut-être la plus précaire et qui avait le plus grand besoin de l'aide fédérale. Elle présenta à la Commission un volumineux mémoire en neuf parties [3]. Après avoir souligné le déséquilibre existant entre les

---

(1) Rappelons ici, pour mémoire, les noms des commissaires : l'honorable Newton W. Rowell, juge en chef de l'Ontario, l'honorable Thibaudeau Rinfret, juge de la Cour suprême du Canada, M. John W. Dafoe, journaliste de Winnipeg, M. Robert Alexander MacKay, professeur de science politique à l'Université Dalhousie de Halifax, et M. Henry Forbes Angus, profresseur d'économie politique à l'Université de Colombie britannique de Vancouver. L'honorable Rowell devait jouer le rôle de président de la Commission. L'honorable Thibaudeau Rinfret ayant donné sa démission, il fut remplacé, le 18 novembre 1937, par le notaire Joseph Sirois, professeur de droit constitutionnel et administratif à l'Université Laval, lequel succéda, le 22 novembre 1938, comme président à l'honorable Rowell, démissionnaire.
(2) Voir l'arrêté ministériel créant la Commission, dans le volume I du Rapport, pp. 9 et 10.
(3) *Manitoba's Case, A Submission Presented to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations by the Government of the Province of Manitoba,* Part. I, *Introduction;* Part II, *The Constitutional Relations of the Dominion and the Provinces;* Part III, *The Effects of Federal Monetary Policy on Western Canadian Economy;* Part IV, *The Effects of Federal Tariff Policy on Western Canadian Economy;* Part V, *The Effects of Declining Income;* Part VI, *The Financial Problems of Municipalities and School Districts;* Part VII, *Analysis of Manitoba's Treasury Problem;* Part VIII, *Manitoba's Case — Summary and Recommendations;* Part IX, *An Examination of Certain Proposals for the Readjustment of Dominion-Provincial Financial Relations,* Winnipeg, 1937.

revenus des provinces et les tâches qui leur étaient confiées, et après avoir déploré l'incapacité constitutionnelle du gouvernement fédéral d'accomplir ce qu'on exige habituellement, de nos jours, d'un gouvernement central, le Manitoba formulait deux suggestions principales : la conversion de la dette provinciale avec l'aide du gouvernement fédéral et une redistribution des tâches et des revenus entre Ottawa et les provinces. Le gouvernement fédéral assumerait la responsabilité entière de la lutte contre le chômage; il partagerait avec les provinces le coût de certaines mesures de sécurité sociale, de la construction et de l'entretien des routes ainsi que de l'enseignement technique. En retour, les provinces abandonneraient au gouvernement fédéral le droit exclusif de percevoir les impôts successoraux [1].

La Saskatchewan, dont la situation financière n'était guère meilleure que celle du Manitoba, offrit aussi d'abandonner au gouvernement fédéral la perception de l'impôt successoral et même celle de l'impôt sur le revenu pourvu qu'Ottawa l'aidât à rétablir l'équilibre de ses finances et se chargeât de la sécurité sociale [2].

La Commission se rendit à Halifax en février 1938, et dans le rapport qu'il lui présenta, le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse souligna l'impuissance économique des Provinces maritimes. Il se disait prêt à abandonner au gouvernement fédéral les impôts successoraux et même l'impôt sur le revenu à condition d'obtenir de plus grands secours financiers [3].

Quant à la province de l'Ile du Prince-Edouard, elle prétendit dans son mémoire qu'elle n'avait pas reçu un traitement équitable du gouvernement du Dominion, mais se disait prête à abandonner, en retour de certains avantages, la perception des impôts successoraux et de l'impôt sur le revenu [4].

Les quatre premières provinces à se présenter devant la Commission, étaient des provinces pauvres et se montrèrent donc plutôt favorables à un accroissement des pouvoirs du gouvernement fédéral, mais

---

(1) *Manitoba's Case,* Part VIII, p. 53-58.

(2) *Province of Saskatchewan, A Submission by the Government of Saskatchewan to The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations,* Canada, 1937, p. 331-335.

(3) *Submission by the Government of the Province of Nova Scotia to the Royal Commission on Dominion Provincial Relations,* February, 1938.

(4) *The Case of Prince Edward Island, A Submission Presented to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations by the Government of Prince Edward Island.*

les autres provinces manifestèrent ensuite plus de réticences. Ce fut d'abord la Colombie Britannique qui, en mars 1938, présenta son mémoire [1].

Comme elle l'avait toujours fait dans son histoire, elle prétendait que sa situation dans la Confédération canadienne exigeait un traitement spécial. Elle soulignait que, dès 1876, elle avait perçu un impôt sur le revenu et que le gouvernement fédéral, en pénétrant dans ce champ, l'avait placée dans une situation embarrassante. La Colombie Britannique suggérait que les provinces obtiennent le droit de percevoir des impôts par tous les moyens qu'elles croiraient nécessaires. Elle formulait aussi plusieurs suggestions de détails, mais en résumé on peut affirmer qu'elle promettait de se débrouiller elle-même à condition que le gouvernement central lui en laissât les moyens [2].

Le 27 mars 1938, la Commission arrivait à Edmonton et deux jours plus tard la législature de l'Alberta adoptait une résolution demandant que le mémoire de la Province fût soumis non pas à la Commission, mais directement au gouvernement fédéral, une copie devant être envoyée à chacune des provinces [3].

De fait, la province de l'Alberta fit imprimer en 1938 deux volumes qu'elle destinait au peuple souverain du Canada et à ses gouvernements [4]. Les suggestions qu'on y formulait s'inspiraient en général de la doctrine créditiste et prônaient des réformes radicales dans la structure économique et monétaire du pays. L'Alberta réclamait pour cela la plus grande autonomie provinciale possible [5].

A Toronto, le premier ministre Hepburn se présenta lui-même devant les commissaires, en avril 1938, et dans une déclaration faite sur un ton assez personnel, il protesta d'abord contre la création "ex

---

(1) *British Columbia in the Canadian Confederation, A Submission presented to The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations by the Government of the Province of British Colombia,* Victoria, B.C.
(2) Id., p. 351-354.
(3) *Journals,* Sixth Session of the Eight Legislative Assembly of the Province of Alberta, 1938. "This Assembly is of the opinion that the Alberta Government should present a Brief directly to the Federal Government, that a copy be sent to each of the other Provinces, and that sufficient quantities be printed that they may be available to any of our citizens". p. 139.
(4) *The Case for Alberta,* Part I, *Alberta's Problems and Dominion-Provincial Relations,* Edmonton, 1938, Addressed to The Sovereign People of Canada and their Governments; Part II, *The Urgent Need for Social and Economic Reform,* Addressed to The Sovereign People of Canada and their Governments.
(5) "The primary and urgent need in Canada is the establishment of democracy — that is democracy in the correct sense of that term.

This requires that policy (in particular policy in the economic sphere), shall be decided by the people of the provinces concerned, except in regard to matters affecting the relations of the Dominion with other countries, in which case it should be decided by the people of all provinces collectively". *(The Case for Alberta,* Part II, p. 50).

parte" de la Commission [1]. Celle-ci, soutint-il, aurait dû être nommée, non pas par arrêté ministériel, mais par le Parlement. La province d'Ontario, précisa-t-il, se présentait devant la Commission ni comme demanderesse, ni comme défenderesse. Cependant, elle tenait à faire connaître ses vues sur certains points qui touchaient de plus près ses intérêts et ses droits.

Aussi, dans le mémoire qui accompagnait sa déposition, le premier ministre ontarien revendiquait-il pour sa province le droit aux impôts sur le revenu et sur les successions. Puisque les provinces et les municipalités, déclara-t-il, doivent supporter le coût toujours croissant des allocations aux mères nécessiteuses, des secours directs, de l'hospitalisation, de l'éducation et des autres services sociaux, elles ont un droit moral de priorité à l'impôt sur le revenu et aux autres impôts directs [2]. Quant aux droits de successions, ils constituaient un impôt proprement provincial, et le gouvernement de l'Ontario s'opposait à ce que le gouvernement fédéral occupât ce champ d'imposition ou même intervînt dans la perception de ces impôts par la province [3].

Plus tard, en juillet 1938, le gouvernement ontarien devait cesser sa collaboration, "en alléguant un manque de parole de la part du gouvernement fédéral qui n'avait pas attendu le rapport de la Commission pour modifier, dans la loi de l'impôt de guerre sur le revenu, l'article relatif aux dons" [4].

La Commission siégea à Québec du 12 au 16 mai. Au nom du gouvernement de la province de Québec, Me Emery Beaulieu, C.R., présenta une mise au point dont nous croyons devoir rappeler les principales idées parce qu'elles reflètent l'attitude traditionnelle de la province de Québec et qu'elles seront à plusieurs reprises exprimées de nouveau sous des formes différentes.

---

(1) "The first notice the Premier of this province received that a Commission had been appointed to investigate the relations of the provinces with the central government came at the breakfast table, from a morning newspaper".(*Statement by the Government of Ontario to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations,* Book I, *Prime Minister's Statement,* April, 1938, p. 1).

(2) "Inasmuch as the Provinces and their associates, the municipalities, bear the larger share of the ever-increasing burden of Mothers' Allowances, direct relief, hospitalization, education and other social services' costs, they have the moral and equitable right to priority in income tax and all other direct taxes". *(Statement by the Government of Ontario,* Book II, p. 60).

(3) "The Government of Ontario believes that the Succession Duties are a proper provincial tax, and it takes the strongest possible exception to the suggestions that the Dominion should take over this field of taxation, or that the Dominion should interfere in any manner in the levying and collection of these taxes by the Province". *(Id.,* p. 69).

(4) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* Vol. I, p. 17.

"Le gouvernement de cette province, disait Me Beaulieu, se croit obligé de déclarer solennellement qu'il ne reconnaît pas au gouvernement fédéral le droit de conférer, de sa seule autorité, soit à une commission, soit à un individu, le droit de faire enquête sur la situation financière des gouvernements provinciaux. Sous l'empire de notre système fédératif, chaque province, dans la sphère qui lui est propre, constitue un Etat autonome, jouissant de toutes les prérogatives d'un Etat souverain et nullement assujetti au pouvoir fédéral. Le gouvernement fédéral ne peut pas plus s'arroger le droit d'enquêter par l'intermédiaire de ses préposés, sur la situation financière des provinces que celles-ci pourraient enquêter sur la situation financière du pouvoir central. Reconnaître l'autorité de votre Commission serait, en quelque sorte, reconnaître la suprématie de l'autorité fédérale dans les matières qui sont du domaine provincial et, malgré tout le respect qu'il éprouve pour les personnes composant la Commission, le gouvernement de cette province croirait manquer à son devoir s'il posait quelque acte impliquant pareille reconnaissance".

Le gouvernement de la province de Québec soutenait ensuite que l'étude de la structure financière du pays et de ses parties constitutives, en vue de modifications possibles, ne devait être entreprise qu'après consultation et avec l'assentiment des provinces, représentées par leur législature respective.

Tout en refusant de reconnaître la compétence de la Commission, le gouvernement de la province de Québec crut quand même à propos d'exposer sa manière de voir sur la possibilité d'amender l'Acte de la Confédération de 1867. "Ce n'est pas du gouvernement central, affirma-t-il, que découlent les pouvoirs et attributions des provinces; c'est, au contraire, de l'accord de volonté des provinces qu'est né le gouvernement central". Le gouvernement soulignait le "caractère conventionnel du pacte fédératif" avec cette conséquence capitale. "Participant de la nature des conventions, le pacte fédératif ne peut être ni amendé, ni modifié, sans l'assentiment de toutes les parties; c'est-à-dire de toutes les provinces".

Plus loin le mémoire déclarait : "La centralisation qu'on paraît désirer dans certains milieux adverses aux droits des provinces est un mal national et social... La prospérité du pays ne dépend pas d'une centralisation plus prononcée des pouvoirs législatifs. Au contraire, plus le législateur sera en contact étroit avec les localités pour lesquelles il s'agit de légiférer, plus la législation aura chance d'être vraiment fructueuse".

Le gouvernement de la province de Québec se disait d'avis "que les subsides fédéraux payables aux provinces devraient être rajustés et les sources de revenus redistribuées entre le gouvernement central et les provinces en tenant compte du nombre d'habitants des différentes provinces, des besoins actuels de chacune d'elles et aussi des sacrifices que certaines d'entre elles se sont imposés pour le dévelop-

pement du pays". Le mémoire du gouvernement de Québec concluait ainsi :

"En somme la position que prend la province de Québec n'est ni compliquée ni ambiguë.

"A ses yeux la Confédération est un pacte volontairement consenti et qui ne peut être modifié que du consentement de tous. Elle entend en respecter toutes les clauses; elle s'attend à ce que les autres fassent de même.

"C'est en même temps une forme de gouvernement librement choisi, de préférence à l'union législative, parce que plus propre à assurer la protection des minorités et le développement du pays dans la paix et l'harmonie. Ce choix a été arrêté après mûre délibération, par des hommes d'Etat appartenant aux deux grandes races et aux deux partis, dont la vision et la clairvoyance incontestable n'étaient pas obscurcies par les bouleversements d'une époque troublée. La province de Québec croit que ce système est encore celui qui répond le mieux aux besoins d'un vaste pays peuplé de races diverses.

'En définitive la province de Québec est disposée à collaborer à toute mesure d'intérêt général non incompatible avec les droits provinciaux; à fournir son assistance pour la mise en vigueur de toute réforme qui pourrait être juste et raisonnable, dans le cadre de la constitution, et à coopérer généralement avec les autorités fédérales et les autres autorités provinciales pour le bien-être de tous, dans le respect des droits de chacun". [1]

La province du Nouveau-Brunswick fut la dernière à se faire entendre devant la Commission en mai 1938. Son mémoire insistait sur la nature contractuelle des bases de la Confédération [2]. On y trouvait aussi plusieurs suggestions dont une voulant que le gouvernement fédéral abandonnât le champ d'impôt sur le revenu, l'impôt successoral devant être cependant perçu par lui, mais redistribué aux provinces en tenant compte de leur population.

La Commission entendit aussi des experts, fit préparer de nombreuses études, rédigea son rapport et le présenta au gouvernement du Canada le 16 mai 1940.

Recommandations du Rapport

Sans entrer dans les détails des recommandations du Rapport contenues dans les quelque trois cents pages du volume II nous croyons pouvoir en résumer ainsi l'essentiel.

---

(1) Exposé du gouvernement de la province de Québec, pièce 341-A, de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces.*

(2) *Submission by the Government of the Province of New Brunswick to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations,* April, 1938. En novembre 1938, le gouvernement du Nouveau-Brunswick présenta un mémoire supplémentaire dans lequel il développait surtout des arguments constitutionnels. Cf. *Supplementary Brief of Government of Province of New Brunswick.*

La Commission rappelait d'abord que le trait saillant de son étude sur les conditions financières était que "nombre de provinces, dont la situation financière n'est pas le fait de circonstances exceptionnelles, se voient dans l'impossibilité de trouver des fonds nécessaires pour subvenir aux besoins de leur population". La question fondamentale qui se pose devant la Commission, ajoutait-on, se résume donc à trouver une méthode permettant d'améliorer et de raffermir les finances des provinces, sans que les finances du gouvernement fédéral, dont dépend l'efficacité de tous les rouages provinciaux, aient à en subir des conséquences fâcheuses.[1]

La Commission recommandait d'abord que fût confié au pouvoir fédéral le soutien des chômeurs aptes au travail et des personnes à leur charge. Elle rappelait que d'autres commissions, comme la Commission nationale de placement et la Commission des assurances sociales de Québec avaient déjà manifesté la même opinion et elle ajoutait que "la Commission est tellement pénétrée du bien-fondé de ce point de vue que, même en envisageant le cas où ses principales recommandations ne seraient pas mises à effet, elle considère que l'assistance aux chômeurs aptes au travail et désireux de travailler deviendra l'affaire du pouvoir fédéral" [2].

La seconde recommandation importante de la Commission était que "le Dominion prenne à son compte toutes les dettes provinciales (tant les dettes directes que celles qui sont garanties par les provinces) et que chaque province verse annuellement à l'échiquier fédéral une somme égale à l'intérêt qu'elle retire actuellement sur ses placements" [3]. Comme dans la province de Québec, les municipalités avaient contracté des obligations assumées ailleurs par les gouvernements provinciaux, la Commission recommandait que le Dominion prenne à son compte 40 p. 100 du service de l'intérêt sur la dette nette municipale-provinciale du Québec.

En retour le Dominion devait recevoir le droit exclusif de percevoir les impôts successoraux et l'impôt sur le revenu des personnes aussi bien que des sociétés. De son côté, le Dominion devait "consentir à ne pas puiser aux sources de revenus assignées aux provinces et leur laisser le choix du mode de perception, même si elles devaient recourir à l'impôt indirect" [4].

---

(1) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* vol. II, *Recommandations,* p. 283.
(2) *Id.,* p. 284.
(3) *Id.,* p. 284.
(4) *Id.,* p. 285.

La Commission suggérait l'abolition des subventions aux provinces dans leur forme actuelle. "Aucune règle définie, disait le rapport, n'a présidé au versement de ces subventions et l'on s'est toujours demandé si toutes les provinces étaient traitées sur un pied d'égalité" [1]. Cependant la Commission recommandait un autre système de subventions, accordées aux provinces, "d'après la norme nationale", revisables tous les cinq ans et calculées de façon à leur permettre d'assurer à leurs habitants des services sensiblement égaux à travers tout le Canada sans qu'il y ait pour cela des charges inégales [2].

Ce sont là, semble-t-il, les recommandations essentielles de la Commission, celles que le premier ministre du Canada, M. King, devait retenir dans le discours qu'il prononça à l'inauguration de la Conférence du Dominion et des provinces de janvier, 1941 [3].

Nous croyons bon cependant de rappeler deux autres recommandations subsidiaires : adoptées, elles auraient profondément transformé les fondements juridiques des relations fédérales-provinciales.

La Commission recommandait en effet que "le Dominion soit autorisé à exécuter les conventions de l'Organisation internationale du Travail" [4]. C'eût été une façon indirecte d'abandonner au gouvernement fédéral un champ important de la juridiction provinciale.

Elle se prononçait aussi en faveur de l'introduction du pouvoir de délégation dans les relations entre les deux ordres de gouvernement, de sorte que le Dominion pourrait "déléguer à une province, et réciproquement, le droit d'exercer n'importe lequel de ses pouvoirs législatifs" [5]. C'était permettre aux gouvernements de jouer avec la constitution canadienne, donc de déroger au principe fédératif qui affirme la suprématie de la constitution, comme la Cour suprême du Canada n'allait pas tarder à le proclamer quelque dix ans plus tard. [6].

Tout au long de leur rapport, les Commissaires avaient multiplié les témoignages de déférence à l'égard du régime fédératif et de l'auto-

---

(1) *Id.*, p. 284.
(2) *Id.*, p. 286.
(3) *Conférence du Dominion et des provinces,* Ottawa, 1941, p. 7.
(4) *Id.*, vol. II. p. 288.
(5) *Id.*, vol. II. p. 289.
(6) "The Parliament of Canada and the Legislatures of the several Provinces are sovereign within their sphere defined by the British North America Act, but none of them has the unlimited capacity of an individual. They can exercise only the legislative powers respectively given to them by sections 91 and 92 of the Act, and these powers must be found in either of these sections.

"The constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled" *(The Attorney General of Nova Scotia v. The Attorney General of Canada* (1951) S.C.R. 31).

nomie provinciale [1]. Leur plan financier, affirmaient-ils en particulier, visait "à assurer à chaque province une autonomie réelle, nullement illusoire, en lui garantissant, exempts de conditions et de contrôle, les revenus nécessaires à l'exercice des fonctions étroitement liées à son développement social et culturel" [2].

Ce n'est pas le moment d'entreprendre la critique de ces recommandations, car nous voulons nous borner ici à rapporter les faits. Il peut cependant être utile d'attirer l'attention sur l'étrange conception que les commissaires se sont faite du régime fédératif en général et de l'autonomie provinciale en particulier. Au lieu de viser à assurer une base saine à l'autonomie fiscale et financière des législatures provinciales, afin de leur permettre de remplir leurs obligations en toute indépendance, ils recommandaient de concentrer encore davantage entre les mains du gouvernement central les pouvoirs fiscaux, ne laissant aux provinces que les droits de moindre importance.

En d'autres termes, les Commissaires se vantaient d'assurer, par leurs recommandations l'autonomie financière des provinces, mais c'était au prix de leur autonomie fiscale réduite à l'insignifiance. C'était une solution en plein conforme aux idées de John A. Macdonald, puisqu'elle avait pour résultat immédiat d'assurer non seulement la prépondérance, mais l'omnipotence du gouvernement central dans le domaine fiscal et financier [3]. Aussi ce dernier s'empressa-t-il et s'efforcera-t-il de la faire adopter par les provinces.

La conférence de janvier 1941

Dès le mois de novembre 1940, le premier ministre, M. King, les convoque à Ottawa dans le but d'étudier et d'adopter, si possible, les recommandations de la Commission Rowell-Sirois. La lettre de con-

---

(1) "Mais en ce faisant, il nous faut respecter soigneusement le régime fédératif. Nous cherchons avant tout à sauvegarder l'autonomie des provinces et à laisser à chacune d'elles la décision des questions qui lui sont d'une importance particulière" (*Id.* vol. II, p. 13).

(2) *Id.*, vol. II, p. 80.

(3) Dans son mémoire, la Chambre de Commerce de la province de Québec caractérise ainsi le rapport Rowell-Sirois : "De toutes façons, il est incontestable que, vu dans la perspective des quelque 15 années qui se sont écoulées depuis sa publication, le rapport Rowell-Sirois représente une étape importante dans le programme de centralisation, élaborée par certains théoriciens économiques de l'Etat fédéral et appuyé sans conteste par le gouvernement du temps. Il apporte à la thèse centralisatrice une apparence d'objectivité et de rigueur scientifique, de même qu'un certain caractère de fatalité, qui n'ont pas peu contribué à en assurer le prestige" (*Pièce 250*, p. 44).

vocation du premier ministre canadien laisse clairement entendre qu'Ottawa a déjà endossé ces recommandations [1]. D'ailleurs, dans son discours inaugural du 14 janvier 1941, M. King, tout en se défendant de considérer le Rapport comme une solution finale, n'en avoue pas moins que le gouvernement fédéral le voit "d'un fort bon oeil" et n'en conclut pas moins à la nécessité de son adoption et pour porter l'effort de guerre à son maximum et pour poser les fondements du rétablissement d'après-guerre [2].

Mais la conférence ne va pas aussi bien que l'espère le gouvernement central. Les délégués des provinces se partagent nettement en trois groupes : trois premiers ministres se disent indécis, sans opinion définitive, mais acceptent tout de même de discuter les recommandations de la Commission, trois autres se rangent à l'opinion du gouvernement fédéral et approuvent sans réserve ces conclusions, mais trois autres les rejettent entièrement et refusent même de participer aux délibérations si elles portent sur le Rapport.

Ces trois derniers sont les premiers ministres de l'Ontario, de la Colombie Britannique et de l'Alberta, qui soutiennent que le rapport de la Commission est un document de temps de paix, que ce n'est pas le moment de le discuter, qu'il tend à détruire l'autonomie des provinces. Coïncidence ou non, l'Ontario, la Colombie et l'Alberta sont les trois provinces qui, en vertu des recommandations financières de la Commission, ne reçoivent aucune subvention de la part du gouvernement fédéral.

Les partisans du Rapport sont les premiers ministres du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Ile du Prince-Edouard. M. John Bracken, du Manitoba, prononce même un long plaidoyer en faveur de l'adoption immédiate des recommandations de la Commission. Pour lui, le problème qui se pose aux provinces est le suivant : "Conserver leur droit à ces impôts directs, pour en retirer de moins en moins; ou bien les céder volontairement dès à présent, moyennant compensation suffisante, d'ordre financier ou autre". Et la seule question pratique en jeu est celle de savoir si la compensation offerte aux provinces pour l'abandon de ces impôts est suffisante. "Selon nous, ajoutait-il, il ne saurait y avoir de plus juste compensation que celle que propose le rapport Sirois, savoir la prise en charge par le Dominion de l'assistance-chômage et des dettes

---

(1) *Conférence du Dominion et des provinces* (Ottawa 1941) p. vi.

(2) *Id.*, p. 5. Dans son discours de clôture, alors que la conférence se révèle un échec, M. King dira : "Nous nous sommes efforcés de parvenir à une conclusion conforme aux propositions du Rapport. C'est la seule base de discussion puisqu'il n'y a pas de meilleure solution proposée que celle du Rapport" (*Id.*, p. 106).

provinciales et le paiement, lorsqu'il y a lieu, de subventions d'après la norme nationale" [1].

Les premiers ministres de la Saskatchewan et de l'Ile du Prince-Edouard parlent dans le même sens, vantant l' "élasticité remarquable" du Rapport et reconnaissant que "les principes énoncés dans les recommandations de la Commission sont sains" [2].

Les trois premiers ministres indécis sont ceux du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et du Québec, le premier se contentant d'affirmer que les conclusions et les propositions d'ordre général présentées par la Commission méritent "un examen approfondi" [3], le second se déclarant prêt à entreprendre l'étude du Rapport, bien qu'il ne l'approuve pas dans son ensemble; quant au troisième, il affirme qu'il est venu "sans parti pris à l'égard de toutes les questions étudiées dans le rapport Sirois" et qu'il entend être libre de les discuter, résumant toute son attitude en ces mots : "Nous sommes ici pour étudier. Nous allons écouter. Nous voulons collaborer" [4].

Le lendemain toutefois, comme la rumeur se répandait que la province de Québec ne s'opposait pas au Rapport, parce que celui-ci lui assurait une subvention annuelle de $8,000,000, l'honorable Adélard Godbout tint à corriger cette impression en ces termes :

> "Je ne puis m'empêcher de m'élever contre ceux qui laissent entendre que les conclusions du rapport Sirois procurent un avantage financier au Québec et que telle est la raison de notre prétendue adhésion à ce Rapport. Mes conseillers financiers m'ont communiqué à ce sujet des avis qui sont loin de cadrer avec ces affirmations. Les dispositions financières du Rapport comportent pour le Québec de gros sacrifices financiers, et j'aurais tort de ne pas corriger l'impression ainsi créée". [5]

On connaît la suite des événements : d'une part, le gouvernement fédéral qui ne veut pas discuter autre chose que le rapport Rowell-Sirois, d'autre part, trois premiers ministres provinciaux qui refusent de siéger dans tout comité qui en entreprendra la discussion. Dès le deuxième jour, la conférence s'ajourne sur un échec complet, toutes les provinces cependant se déclarant prêtes à seconder de leur mieux les efforts du gouvernement central dans la poursuite de la guerre.

Les recommandations du rapport Rowell-Sirois ne seraient donc pas adoptées en bloc. Mais pour le gouvernement fédéral, ce n'était que

---

(1) *Conférence du Dominion et des Provinces,* 1941, p. 38.
(2) *Id.,* p. 56.
(3) *Id.,* p. 20.
(4) *Id.,* pp. 17-18.
(5) *Conférence du Dominion et des Provinces,* (1941) p. 85.

partie remise; avec ou sans le consentement des provinces, il était décidé, comme le ministre des Finances, l'hon. Ilsley, le laissa clairement entendre à la séance de clôture de la conférence, à poursuivre la politique financière de guerre qu'il jugerait nécessaire, en s'appuyant sur la loi des mesures de guerre et sur son prétendu pouvoir illimité de taxer : "L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, déclarait le ministre des Finances, ne limite pas notre autorité en matière fiscale" [1].

(1) *Id.*, p. 77. Sur cette assertion, voir notre quatrième partie, spécialement la troisième section sur le 'nouveau" fédéralisme, en particulier l'étude sur le pouvoir "illimité" de taxer du gouvernement fédéral.

CHAPITRE XII

Le régime des ententes fiscales

De toutes les recommandations que comportait le rapport Rowell-Sirois, aucune n'était plus alléchante aux yeux du gouvernement central que celle qui lui attribuait le monopole d'imposition et de perception des impôts sur le revenu et des particuliers et des corporations. Incapable, lors de la conférence de 1941, de convaincre toutes les provinces de renoncer de bon gré et pour toujours à leurs droits en ce double domaine, Ottawa n'allait pas pour cela abandonner la partie. Invoquant ses énormes dépenses de guerre, il revenait à la charge quelques mois plus tard pour soumettre le même projet, mais pour la durée de la guerre seulement. Les provinces ne cèderaient rien de leurs droits, mais renonceraient à les exercer pour un temps déterminé. L'ère des ententes fiscales allait commencer.

Les ententes fiscales de guerre (1942)

Dès avril 1941, en effet, le discours du budget annonçait que le gouvernement fédéral renonçait, d'une part, à mettre de nouveau à l'étude le Rapport de la Commission Rowell-Sirois tant que la guerre ne serait pas terminée et se proposait, d'autre part, de demander aux provinces, à titre d'arrangement provisoire applicable uniquement pendant la durée de la guerre, de renoncer temporairement aux impôts sur le revenu et des particuliers et des corporations. En retour, le Dominion s'offrait à leur verser une indemnité selon la double formule suivante : a) soit le montant des revenus que la province et ses municipalités avaient effec-

tivement retiré de ces sources durant l'année financière expirant à la date la plus rapprochée du 31 décembre 1940; b) soit le coût du service de la dette nette effectivement acquitté par la province pendant l'année financière expirant à la date la plus rapprochée du 31 décembre 1940 (à l'exclusion des versements aux fonds d'amortissement), moins le revenu tiré des droits sur les successions durant cette période [1].

Pour donner suite à ces propositions, le Parlement fédéral adoptait, l'année suivante, la *Loi de 1942 sur les Accords fiscaux entre le Dominion et les provinces* [2], et les législatures provinciales ne tardèrent pas à voter une loi du même genre autorisant leur gouvernement respectif à conclure une entente dans ce but avec le gouvernement fédéral, la Saskatchewan et les Provinces maritimes acceptant l'offre contenue dans la deuxième formule, les autres provinces préférant l'offre de la première.

La province de Québec accepta l'offre d'Ottawa, et sa Législature adopta, en mai 1942, la *Loi concernant une convention entre le gouvernement fédéral et la Province pour la suspension de certaines taxes en temps de guerre* [3]. Il est à noter que l'article 20 de la Convention prévoyait qu'à l'expiration de l'entente, le Dominion réduirait le taux de ses impôts sur le revenu des individus et des corporations, d'un montant qui permettrait à la province de pénétrer de nouveau dans ce double domaine, et en particulier réduirait son taux d'impôts sur le revenu des corporations d'au moins dix pour cent de ces revenus.

Les accords financiers de 1942, auxquels viendront s'ajouter quelques variantes, s'appliquèrent du 1er septembre 1941 au 1er septembre 1947. Durant cette période, selon le trésorier de la province de Québec, "le gouvernement fédéral a perçu grâce aux sources de taxation cédées en 1942 dans la seule province de Québec une somme de plus de deux milliards, soit plus exactement $2,258,381,000. et il n'a donné en compensation pour la même période, à notre province qu'une somme d'environ cent millions, soit $102,930,372.80".

En bref, concluait à ce propos le trésorier provincial, "la province de Québec acceptait le même sacrifice qu'exigeait d'elle le rapport Rowell-Sirois, avec la différence que l'accord était temporaire, que la

---

(1) Discours sur le budget, 29 avril 1941, *Débats de la Chambre des Communes*, session 1941, vol. III, p. 2, 396 — 2, 397.

(2) *Statuts du Canada*, 1942-43, 6-7 Georges VI, chap. 13.

(3) *Statuts de Québec*, 6 Georges VI 1942, chap. 227.

province conservait les subsides prévus par la constitution, et qu'en théorie elle ne cédait pas l'impôt sur la succession" [1].

L'accord était temporaire, disait le trésorier provincial. Cette phrase, le ministre fédéral des Finances l'avait maintes fois répétée. En présentant, par exemple, ses propositions à la Chambre des Communes, il avait formellement déclaré que ce n'était là qu' "un expédient temporaire de temps de guerre" *(temporary wartime expedient),* expédient que les provinces demeuraient libres d'accepter ou de rejeter. Voici le texte de sa déclaration :

> "Je tiens à préciser que nous ne voulons nullement tenter d'enlever en permanence ces sources d'impôts aux provinces... Aucune province, je tiens à le souligner, n'est obligée d'accepter l'offre en question. En outre, toute province qui l'accepte aura le droit d'y renoncer à la fin de n'importe quelle année, moyennant un préavis raisonnable. De plus, l'entente avec les provinces prendra fin dans l'année financière complète qui suivra la conclusion des hostilités. Le Dominion cessera alors d'effectuer les paiements prévus et consentira une réduction de ses impôts dans les deux domaines proportionnellement. Ce moyen d'atténuer les embarras présents n'est nullement parfait et n'est censé être autre chose qu'une mesure provisoire de temps de guerre" [2].

Promesse, dont l'accomplissement devait se révéler de nouveau fort difficile [3].

La conférence du rétablissement (1945-1946)

Au mois d'août 1945, quelques jours seulement avant la fin de la guerre, s'ouvrait à Ottawa la conférence fédérale-provinciale dite "du rétablissement". Le gouvernement fédéral s'y était longuement préparé et présentait aux premiers ministres des provinces un plan détaillé de politique d'après-guerre, accompagné de dix volumes de références.

Dans son discours inaugural, le premier ministre du Canada, M. King, réaffirmait que son gouvernement ne cherchait aucunement à affaiblir les provinces, à centraliser les fonctions administratives, à

---

(1) Discours sur le budget prononcé par l'honorable Onésime Gagnon, trésorier de la Province, à l'Assemblée législative de Québec, le 25 mars 1947, p. 28 et 31. Une note dit que les chiffres donnés sont tirés du Rapport statistique de la Banque du Canada et que les chiffres pour 1947 sont une estimation du ministre des Finances du Canada.

(2) *Débats de la Chambre des Communes,* session 1941, vol. III, pp. 2397-2398.

(3) J. A. Maxwell note à ce propos : "No great perspicacity was required... to foresee that the forces that made for federal occupancy during the war would not be spent after the war, that taxpayers might wish to retain the luxury of one law and one return, and that those provincial governments which received more by way of subsidies than from provincial collections might prefer to continue the agreements" *(Recent Developments in Dominion-Provincial Fiscal Relations in Canada,* (1948) p. 13).

subordonner un gouvernement à l'autre ni à renforcer un gouvernement au détriment des autres; mais bien plutôt à placer chacun des gouvernements dans une situation qui lui permette d'exercer ses fonctions propres de façon efficace et indépendante. "En d'autres termes, précisa-t-il, nous sommes d'avis que le moyen infaillible d'assurer la collaboration entre le Dominion et les provinces exige que celles-ci réalisent, chacune dans leur sphère, une autonomie véritable. Par autonomie véritable, j'entends une indépendance financière effective, non seulement en ce qui concerne les plus riches d'entre elles mais aussi celles dont la situation est moins favorable" [1].

Formule habile, mais un peu usée, le gouvernement fédéral ayant pris l'habitude de protester de son respect à l'égard de l'autonomie provinciale chaque fois qu'il se préparait à en restreindre l'exercice. Maintenant, c'était tout un ambitieux programme qu'il soumettait aux provinces, non seulement d'ordre financier, mais encore d'ordre économique et social, programme dont il entendait être le principal réalisateur, comme il en avait été l'unique auteur [2].

Le programme comportait une triple série de propositions. La première série s'intitulait *Problèmes et projets nationaux,* la seconde, *Mesures de transition* et la troisième qui contenait en fait les véritables propositions d'Ottawa se divisait elle-même en trois chapitres : *Politique de placements d'Etat, sécurité sociale* et *ententes financières.*

En matière de placements d'Etat, les deux objectifs visés par la politique fédérale étaient le maintien du revenu des individus et le plein emploi. Des mesures de sécurité sociale complétaient ce premier projet : assurance-santé, subventions aux services de santé, subventions pour la lutte contre les maladies mentales et contributions financières à la construction d'hôpitaux, pensions nationales de vieillesse payables à tous uniquement par le gouvernement fédéral à l'âge de 70 ans, et pensions de vieillesse payables par le Dominion et les provinces aux nécessiteux de 65 à 69 ans.

---

(1) *Conférence fédérale-provinciale* (1945) p. 5.

(2) "Taken as a whole, the proposals represented an integrated and ambitious social security and economic welfare programme of staggering proportions. It is an open question whether the Dominion gave adequate thought to whether or not it had a pressing mandate from the people to implement so far-reaching a project. The proposals represented poaching in what were considered by many to be exclusively provincial waters, and every one of them-unconditional grants, unemployment assistance, old age pensions and health insurance — would have substantially increased the tax burden carried by the federal government. It is doubtful whether the broad implications or these two aspects alone were fully comprehended by the authors of the programme" (A. Milton Moore and J. Harvey Perry, *Financing Canadian Federation,* (Toronto 1953), p. 29).

Enfin, le gouvernement fédéral proposait de renouveler les ententes financières conclues durant la guerre et qui devaient se terminer en 1947. En termes précis, sa proposition était la suivante : "Qu'après la guerre les gouvernements provinciaux conviennent de ne prélever aucun impôt sur le revenu des particuliers, sur les sociétés commerciales et les successions et qu'ils laissent au gouvernement fédéral l'accès complet et exclusif à ces sources de revenus" [1]. En retour, Ottawa augmenterait considérablement les versements qu'il effectuait déjà aux gouvernements provinciaux. Son offre comportait plusieurs particularités, mais se résumait en ceci: il verserait aux provinces une subvention annuelle de $12. par tête de la population, subvention qui croîtrait ou diminuerait au rythme futur du produit national brut et de la population provinciale, sans jamais toutefois descendre plus bas que le minimum irréductible de $12. par tête relativement à la population de 1941.

Après la lecture des propositions fédérales, la conférence s'ajourna afin de permettre aux représentants des provinces d'en prendre plus ample connaissance et de préparer leurs propres propositions. Des mémoires provinciaux que le comité de coordination reçut au cours de l'automne 1945 et de l'hiver 1946, nous croyons devoir en signaler deux en particulier : celui de l'Ontario et celui du Québec [2].

Le mémoire de l'Ontario constituait un vigoureux plaidoyer en faveur du maintien intégral du régime fédératif au Canada, et donc du retour aux provinces de leurs pouvoirs fiscaux, seul moyen d'assurer efficacement leur autonomie. Le gouvernement ontarien, disait le mémoire, ne croit pas que la concentration des pouvoirs financiers et administratifs entre les mains du gouvernement fédéral offre une solu-

---

(1) *Conférence fédérale-provinciale,* 1945, p. 121.

(2) Dans son allocution à la séance plénière du 6 août, l'hon. E. C. Manning, premier ministre de l'Alberta, après avoir affirmé que la question financière est au fond du problème que chaque gouvernement provincial devait résoudre, dénonçait comme inadéquate toute solution qui consisterait pour les provinces à remettre au gouvernement fédéral leur autorité constitutionnelle sur les services sociaux. Cette proposition, ajoutait-il, "viole le principe fondamental à la base du gouvernement effectivement démocratique, en centralisant sous l'autorité fédérale des pouvoirs administratifs qui devraient normalement appartenir de fait aux populations des différentes provinces. On ne change pas la situation en soutenant que la perte de l'autonomie provinciale serait compensée par le fait que le trésor fédéral assumerait les obligations financières que comporte l'administration de tels services sociaux. En dernière analyse, c'est la population qui paie la note, que ce soit le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial qui lui fasse verser les fonds nécessaires. Permettre au Dominion d'assumer l'autorité sur tous les services sociaux signifierait simplement que les citoyens du pays, qui sont en même temps citoyens des diverses provinces, paieraient toujours les dépenses, mais sans avoir désormais le droit de décider de la nature des services sociaux à fournir, droit dont ils jouissent, lorsque ces services relèvent de l'autorité de leurs gouvernements provinciaux et municipaux" (Ibid., p. 47).

tion satisfaisante aux problèmes économiques et sociaux du Canada, car les pays qui possèdent un régime unitaire ont souffert pour le moins aussi cruellement pendant les périodes de crise que ceux qui ont un régime fédératif. De plus, "l'autonomie financière des provinces ne peut être maintenue que si chaque gouvernement provincial a le pouvoir de prélever ses propres impôts et de se procurer les sommes d'argent qu'il juge nécessaires au bon exercice de ses fonctions administratives". L'Ontario est encore d'avis que "le versement aux provinces de grosses subventions qui ne comportent aucune condition, viole le principe qu'un gouvernement autonome dans le domaine qui lui est attribué doit se charger de prélever l'argent qu'il dépense, subordonnément à l'approbation du corps législatif" [1].

Puis, le mémoire formulait toute une série de contre-propositions : formation d'un conseil économique et d'un comité de coordination fédéral-provincial pour assurer une meilleure collaboration entre le Dominion et les Provinces; délimitation du champ d'impôt direct que chaque ordre de gouvernement pourrait utiliser, les droits successoraux, par exemple, étant réservés exclusivement aux provinces; création d'un "Fonds national de compensation", alimenté "par 10 p. 100 des recettes de chaque gouvernement tirées de l'imposition du revenu personnel, de la taxation des compagnies et des droits successoraux; et destiné à être "réparti entre les provinces sous forme de subventions de compensations provinciales, d'après les besoins fiscaux établis par le comité de coordination fédéral-provincial" [2], etc.

De son côté, le mémoire de la province de Québec, après avoir tout d'abord réaffirmé les principes fondamentaux du pacte de 1867, analysait longuement "la portée véritable des propositions fédérales". Ces propositions, disait-il, peuvent se grouper sous trois titres différents : les propositions financières, les propositions en matière de sécurité sociale, les propositions relatives aux placements d'Etat.

Le mémoire se livrait à une critique sévère des propositions financières et de l'attitude du gouvernement fédéral, critique dont nous rapportons ici la conclusion :

"Les propositions financières du gouvernement fédéral tendent à remplacer le régime de l'autonomie fiscale des provinces dans le domaine de l'impôt par un régime de subvention qui permettrait au gouvernement fédéral d'exercer sur elles une tutelle financière. Un tel régime est inconciliable avec leur souveraineté. De plus, ces propositions ferment aux provinces les plus importants champs de taxation directe, et dans la même mesure les paralysent dans l'exercice des pouvoirs

(1) Ibid., pp. 272-273.
(2) Ibid., pp. 273-284.

que leur reconnaît la constitution. Supposons par exemple le cas extrême d'un gouvernement central qui prélèverait sur les citoyens d'une province toutes les taxes possibles, les taxes directes et indirectes, de façon à laisser le gouvernement provincial sans ressources pour sa propre administration. N'est-il pas certain que l'autonomie provinciale serait alors un mot vide de sens? Le procédé ne cesse pas d'être un empiètement sur les prérogatives d'une province, s'il est destiné à la priver de ses plus importantes ressources de revenu pour ne lui laisser que les moins importantes et les plus arbitraires" [1].

Le mémoire du gouvernement québecois se prononçait ensuite sur la valeur des propositions fédérales en matière de sécurité sociale. Il les trouvait obscures et passablement dispendieuses pour les provinces, à qui Ottawa projetait en même temps d'enlever leurs plus importantes sources de revenu. Il les rejetait en ces termes :

"Ces propositions apporteraient certainement des modifications très profondes à nos institutions sociales et familiales parce qu'elles préconisent que la législation sociale et une bonne partie de la législation ouvrière, qui toutes deux relèvent exclusivement de la juridiction provinciale, échapperaient à la juridiction des provinces. En cela, les propositions fédérales touchent à la fois aux domaines de la propriété, du droit civil, de l'éducation, aux relations du capital et du travail qui sont autant de domaines réservés aux provinces en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique" [2].

Le gouvernement du Québec ne jugeait enfin guère plus acceptables les propositions fédérales au sujet des placements d'Etat, parce qu'elles lui paraissaient se rapporter à des matières de juridiction provinciale et qu'elles "équivaudraient à une main-mise indirecte et dangereuse par le pouvoir central dans le domaine des ressources naturelles provinciales" [3].

En conclusion, le mémoire québecois réaffirmait tout d'abord que les propositions fédérales tendaient à la centralisation et portaient atteinte sérieusement et directement aux droits inaliénables de toutes les provinces [4]. Le pays, ajoutait-il, a besoin de trois choses : la clarifica-

---

(1) *Mémoire de la province de Québec,* ibid., p. 404.
(2) Ibid., pp. 404-405.
(3) Ibid., p. 406.
(4) A propos des dangers de la centralisation, le mémoire citait le témoignage suivant de M. Hatton W. Sumners, ancien président du comité judiciaire de la chambre des représentants à Washington :

"... By making the units of state government financially dependent on the federal government, that government is acquiring the power to control the units of state government. When this is fully consummated, the sovereignty of the state governments will be liquidated ... In weakening the states we weaken the whole fabric of free government. The inescapable price of free government is that we exercice it. The most destructive force in the world is no use. If we do not use our powers of self-government in the states we will awake one day to find that self-government has passed irrevocably out of our hands. Government is exercised best in the local community. There the problems are perceived with greater clarity because they are close to the people and one scale within their grasp. The self-reliance of the individual, town and state is being destroyed as they are being relieved of the necessity of governing themselves. When people stop thinking for themselves there is always someone willing to step forward and do their thinking for them ... The state must resume the status of responsible sovereign agencies of general government or democracy cannot live in America" (Cité à la page 407).

tion et la délimitation précise des pouvoirs de taxation du gouvernement fédéral et des provinces suivant l'esprit et la lettre de la constitution canadienne; la simplification de la taxation publique pour en diminuer le coût et en faciliter la perception; la collaboration de tous les pouvoirs pour en arriver à la modération dans le domaine de l'impôt.

Afin d'atteindre ces trois objectifs, le gouvernement québecois proposait la constitution d'un comité permanent composé des représentants attitrés des dix gouvernements du pays, et, "pendant le temps nécessaire à l'étude et au règlement de ces problèmes canadiens, une convention temporaire, "fondée sur les bases mêmes de la constitution canadienne", entre les deux ordres de gouvernement, en vue de louer, "moyennant une juste compensation, non seulement matérielle mais même constitutionnelle, certains pouvoirs de taxation actuels des provinces" [1].

Au printemps de 1946, la conférence reprenait ses séances, mais pour quelques jours seulement. En dépit d'offres plus généreuses de la part du gouvernement fédéral, plusieurs provinces étaient loin encore d'être satisfaites. L'Ontario renouvela ses contre-propositions, en affirmant au passage que l'esprit du règlement financier de la Confédération, sinon la lettre, conférait aux provinces un droit de priorité dans le domaine de l'impôt direct [2]. Le Québec se dit de nouveau prêt à louer à Ottawa certaines sources de revenu, en particulier, "l'impôt sur le revenu, à certaines conditions", mais réaffirma son opposition au programme fédéral dans son entier, qui lui paraissait tenir beaucoup plus de la confiscation que de la location [3]. La Nouvelle-Ecosse adressa un plaidoyer pathétique au gouvernement fédéral pour qu'il garantît aux provinces certaines sources indépendantes de revenu. Les propositions fédérales, déclara-t-elle, ne laissent pas les provinces dans une position juste, honorable et digne. "C'en sera fait de l'autonomie provinciale. L'indépendance provinciale s'évanouira. La dignité provinciale disparaîtra. Les gouvernements provinciaux deviendront de simples rentiers

---

(1) *Conférence fédérale-provinciale de 1945,* p. 408.

(2) "Les dispositions fiscales de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'auraient comporté aucune signification s'il n'avait pas été bien entendu que les gouvernements provinciaux avaient la priorité dans le domaine de l'impôt direct. Sans une telle interprétation explicite de leur autorité fiscale, les gouvernements des provinces n'auraient jamais eu la certitude de pouvoir recourir à ces sources de revenu afin de remplir les multiples fonctions qui préoccupent infiniment plus la plupart des Canadiens, en temps de paix que les actes du gouvernement fédéral dans un domaine plus étendu, sans qu'ils méconnaissent l'importance de ces responsabilités d'ordre national" (Ibid., p. 442).

(3) Ibid., p. 461.

d'Ottawa. La vie publique provinciale, — et je ne juge pas l'expression trop forte, — sera avilie, dégradée" [1].

La conférence n'arrivant à aucun résultat positif dut s'ajourner le 3 mai 1946. Sa fin dramatique rappelait trait pour trait celle de la conférence fédérale-provinciale de 1941 chargée d'étudier et, si possible, d'adopter les recommandations du rapport Rowell-Sirois. Dans les deux cas, le gouvernement fédéral et certaines provinces, parmi les plus importantes, s'étaient heurtés de front, et comme aucun n'avait voulu reculer, tout restait à recommencer [2].

Les ententes de 1947

Le gouvernement fédéral n'abandonna pas la partie. Dès le mois suivant, le discours du budget annonçait de nouvelles offres aux provinces, cette fois uniquement financières et complètement détachées de tout programme de sécurité sociale. Tout en souhaitant un accord unanime, Ottawa laissait clairement entendre qu'il était prêt à conclure une entente avec tout gouvernement provincial qui le demanderait [3].

Les pourparlers reprirent entre les gouvernements, et finalement en janvier 1947, Ottawa proposait un nouveau projet de subventions qui servit de base aux ententes de 1947.

L'Ile du Prince-Edouard se voyait garantir un minimum de $2,-100,000. par année. Les autres provinces étaient libres de choisir entre deux formules pour déterminer le montant du minimum annuel garanti.

---

(1) *Ibid.*, p. 465. Quelques paragraphes auparavant, le premier ministre de la Nouvelle-Ecosse dénonçait "un usage de plus en plus répandu à Ottawa. Je veux parler de cette politique irrationnelle que suit le Dominion en empiétant sur les domaines purement provinciaux. Cette politique est suivie de l'un ou de l'autre des deux résultats suivants. Ou les provinces sont priées d'aider financièrement à l'exécution d'un projet sur l'élaboration duquel elles n'ont pas été consultées, ou le Dominion se voit forcé de dire aux provinces: "Nous n'avons pas l'argent nécessaire à ce projet; vous devez donc renoncer aux droits indéniables que vous possédez dans certains domaines fiscaux, afin que nous ayons les fonds nécessaires à sa mise en exécution". Il serait plus logique de laisser les provinces se charger de ces initiatives qu'elles ont le droit et, souvent, le privilège d'adopter, quitte si elles ne disposent pas de revenus suffisants à cette fin, à leur céder les sources de revenus nécessaires" (Ibid., p. 465).

(2) Le premier ministre de l'Alberta, après avoir entendu le discours du ministre des Finances, M. Isley, rejetait sur le gouvernement fédéral la responsabilité de l'échec de la conférence : "Si la conférence échoue . . . , le gouvernement fédéral devra en accepter toute la responsabilité, car cet échec sera le résultat de l'intransigeance inflexible exprimée ce matin par le ministre des Finances au nom du gouvernement." (Id., p. 592).

(3) "Toute province cependant qui croit, à tort peut-être, qu'une telle entente porte atteinte à son autonomie, tend à une centralisation peu désirable, ou est de quelque manière contraire à ses meilleurs intérêts, sera parfaitement libre de rester à l'écart et de régler à sa guise ses propres problèmes" (*Débats de la Chambre des Communes du Canada,* session 1946, vol. III, p. 2, 935.)

La première formule établissait ce montant grâce aux trois éléments suivants :

"1. Un versement de $12.75 par tête, établi en conformité du chiffre de la population de chaque province en 1942.

2. La moitié des recettes de la province provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés pendant l'année financière dont le terme est le plus rapproché du 31 décembre 1940, conformément aux accords fiscaux du temps de guerre.

3. La somme des subventions statutaires payables en 1947" [1].

Selon le ministre des Finances, cette proposition devait sembler la plus favorable au Nouveau-Brunswick, au Québec, à l'Ontario, au Manitoba, à l'Alberta et à la Colombie Britannique.

La seconde formule accordait à "une province le droit de toucher une indemnité annuelle garantie égale au total des subventions statutaires payables en 1947, plus un montant de $15. par habitant, calculé selon le chiffre de la population de la province en 1942" [2]. Cette formule, toujours selon le ministre des Finances, offrait le plus d'avantages à la Nouvelle-Ecosse et à la Saskatchewan.

En 1947 et au début de 1948, sept provinces signèrent des ententes avec le gouvernement fédéral, et en 1949, l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne porta ce nombre à huit. Seuls le Québec et l'Ontario demeurèrent en dehors de cette nouvelle structure financière [3].

Dès le 25 mars 1947, dans son discours du budget, le trésorier du Québec, l'honorable Onésime Gagnon, après avoir indiqué qu'en vertu des propositions fédérales, le Québec recevrait moins par tête que toutes les autres provinces, qualifiait les négociations entreprises avec les divers gouvernements provinciaux en ces termes : "le plus odieux marchandage dont fassent mention les annales de l'histoire canadienne", et il ajoutait :

---

(1) Id., p. 5, 310.

(2) Id., p. 5, 310.

(3) Le *Mémoire de la Chambre de Commerce de la province de Québec* porte sur ces ententes particulières le jugement suivant : "On ne saurait trop affirmer quel mal ces ententes particulières firent à notre régime fédératif, empêchant toute solution d'ensemble des problèmes constitutionnels canadiens, mettant en relief les antagonismes régionaux et permettant au pouvoir central de vaincre plus facilement les résistances provinciales, en l'absence d'un organisme de coordination qui aurait permis aux provinces d'harmoniser leurs politiques vis-à-vis le Fédéral", p. 51.

"La politique actuelle du gouvernement fédéral est en effet contraire à l'esprit de la Confédération. La Confédération demeurera viable en autant que les différentes parties qui la composent, étudieront leurs problèmes communs, animés d'un esprit de respect mutuel. A l'heure présente, il ne fait pas de doute que si la politique de centralisation était mise en pratique, l'avenir économique et politique des provinces serait gravement compromis. Les provinces ont besoin de leurs sources de revenus pour faire face à leurs obligations. La meilleure politique intérieure pour le Canada devrait consister pour le gouvernement fédéral à favoriser les provinces dans toute la mesure du possible, pour leur permettre d'exercer pleinement leurs droits et satisfaire entièrement à leurs obligations" [1].

Il ne restait plus aux deux provinces récalcitrantes qu'à réorganiser leur propre régime de taxation à l'expiration des ententes de guerre, en 1947. C'est ce qu'elles firent aussitôt, en établissant, entre autres taxes, un impôt de 7% sur le revenu des corporations, impôt pour lequel le gouvernement fédéral allait bientôt accorder une déduction. En 1950, l'Ontario décréta même un impôt de 5% sur le revenu des particuliers, qui aurait pu être déduit de l'impôt fédéral, mais faute d'une entente avec Ottawa, il ne mit jamais sa loi en vigueur.

Telle fut la situation entre le 1er avril 1947 et le 31 mars 1952. Les provinces qui participèrent aux conventions reçurent du gouvernement fédéral une somme globale de $564,878,000. Par ailleurs, si la province de Québec avait conclu une entente, elle aurait touché pendant ces cinq années un montant de $378,175,000. et, dans la même hypothèse, l'Ontario aurait reçu $444,688,000.[2]

La conférence fédérale-provinciale de décembre 1950

En décembre 1950, toutes les provinces se réunissaient à Ottawa dans le but d'étudier deux questions de première importance : les pensions de vieillesse et le renouvellement pour 1952 des accords financiers de 1947. A la séance d'ouverture, le premier ministre du Canada, le très honorable Louis Saint-Laurent, annonçait que son gouvernement était "disposé à conclure avec toutes les provinces de nouveaux accords dits de location de domaines fiscaux à des conditions semblables, quoique non identiques, à celles des accords actuellement en vigueur vis-à-vis de huit provinces" [3].

---

(1) *Discours sur le budget,* prononcé par l'honorable Onésime Gagnon, à l'Assemblée législative de Québec, le 22 mars 1947, pp. 34 à 40.

(2) D'après un tableau publié en appendice au *Compte rendu des Délibérations de la Conférence fédérale-provinciale de décembre 1950* (Ottawa 1951) p. 79.

(3) *Compte rendu des délibérations de la Conférence fédérale-provinciale, Ottawa,* 4 au 7 décembre 1950 (Ottawa 1951) p. 7.

Dans l'ensemble, les premiers ministres provinciaux se montrèrent disposés à accepter le principe d'un tel renouvellement. Le premier ministre du Québec déclara cependant qu'il désapprouvait, en règle générale, "la substitution d'un régime de subventions fédérales aux pouvoirs financiers essentiels au gouvernement démocratique", faisant remarquer en outre que les pouvoirs de taxation dont le gouvernement fédéral affirmait ne pouvoir se passer étaient aussi indispensables aux administrations provinciales, municipales et scolaires [1].

Le premier ministre de la Nouvelle-Ecosse, Angus L. Macdonald, dont la province avait pourtant signé les accords fiscaux de 1947, n'en fit pas moins une déclaration dans le même sens :

"Je ne crois pas que les subventions soient le moyen de régler ce problème. Je répète ce que j'ai si souvent affirmé, à savoir que l'idéal serait de répartir les obligations des gouvernements et d'accorder à chacun les sources nécessaires de revenu pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations. C'est l'idéal. J'ignore si nous pouvons le réaliser maintenant ou plus tard, mais tel est l'objectif que nous devrions avoir à l'esprit. Dans les circonstances, les subventions ne me semblent évidemment pas la solution" [2].

Au cours des séances, le ministre des Finances, M. Douglas Abbott, exposa les bases de l'accord projeté en matière de location de domaines fiscaux. Après avoir rendu hommage à la modération et à la réserve des deux provinces de Québec et d'Ontario qui n'avaient pas signé d'ententes fiscales, mais dont la politique fiscale en ces cinq années n'avait entraîné "aucune grave complication pour notre économie nationale", le ministre proposait les deux mêmes formules de 1947, mais avec des paiements minima garantis fondés sur l'augmentation du produit national brut par tête d'habitant et l'accroissement de la population de la province, de 1942 à 1948. En d'autres termes, les paiements minima garantis seraient mis à jour en se fondant sur 1948.

Puis M. Abbott énonça une troisième formule inédite et favorable surtout à la province d'Ontario, à qui l'application de la nouvelle formule procurerait un montant plus élevé d'un peu plus de deux millions de dollars [3].

Dans les mois qui suivirent la conférence, des négociations se poursuivirent entre le gouvernement fédéral et les divers gouvernements pro-

---

(1) Id., p. 31.
(2) Id., p. 33.
(3) D'après cette formule, le montant du versement annuel garanti comprendrait les sommes suivnates : 1) le produit d'un impôt sur le revenu des particuliers à raison de 5% des taux de l'impôt fédéral de 1948 applicables aux revenus de 1948 dans la province; 2) le produit d'un impôt de 8½% sur les bénéfices des sociétés, gagnés dans la province en 1948 3) la moyenne du revenu que la province retire des droits successoraux; 4) les subventions statutaires dues à la province en 1948. (*Conférence fédérale-provinciale de décembre 1950*, p. 162).

vinciaux, et il en résulta des modifications de détails aux propositions primitives [1]. Puis, au cours de 1952, neuf provinces en arrivaient à conclure, pour cinq ans, une entente fiscale avec Ottawa, le Québec étant la seule exception.

L'impôt québecois de 1954 sur le revenu

Lors des ententes de 1947 et de 1952, un article de la loi fédérale prévoyait que, si une province restait à l'écart et percevait son propre impôt sur le revenu, les habitants de cette province auraient droit à une déduction de cinq pour cent de l'impôt payé au gouvernement fédéral. C'était là une concession de ce dernier aux provinces dites "réfractaires" ou "récalcitrantes"; concession toutefois qui les obligeait à organiser leur propre système de perception et de contrôle d'impôt sur le revenu. En 1950, l'Ontario avait bien imposé à ses ressortissants une législation de ce genre, mais avait dû en abandonner la mise en pratique devant le refus du gouvernement fédéral de percevoir pour la province cet impôt supplémentaire.

En février 1954, l'Assemblée législative de la province de Québec adoptait à son tour une loi qui créait, pour une période de trois ans, à compter du 1er janvier 1954, un impôt sur le revenu des particuliers, équivalent à environ 15% de l'impôt fédéral [2]. Et le chef du gouvernement provincial laissait clairement entendre qu'Ottawa devrait donner crédit aux contribuables québecois de tout montant payé à la Province. C'était demander la déduction complète de l'impôt provincial de l'impôt payé au gouvernement fédéral.

Ce geste du gouvernement québecois reçut, en général, l'appui des contribuables, bien qu'il établît un régime de double imposition pour plus de 300,000 citoyens. Des organismes importants, comme la Chambre de Commerce du district de Montréal, adressèrent à Ottawa des

---

(1) Sur ces négociations, conduites plutôt dans le secret, on possède peu de renseignements, Cf. J. Harvey Perry, *Taxes, Tariffs & Subsidies* (Toronto 1955) vol. 2, p. 557.

(2) Le préambule de la loi contenait les affirmations de principe suivantes :

Attendu qu'il est essentiel à la survivance des provinces qu'elles aient à leur disposition les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs droits et à l'accomplissement de leurs obligations;

Attendu que la constitution canadienne reconnaît aux provinces la priorité en matière de taxation directe; (...)

Attendu qu'il serait injuste et préjudiciable à la province qu'elle fût plus longtemps privée d'une source de revenus où elle a priorité de droit et qui lui est nécessaire pour faire face aux besoins nouveaux résultant de son vigoureux essor" (*Statuts de Québec*, 2-3 Elizabeth II, 1953-54, chap. 17, complété par le chap. 18).

mémoires demandant la pleine déduction [1]. Le discours du budget d'avril 1954 apporta la réponse du gouvernement fédéral : cette réponse était négative. Selon M. Abbott, admettre un tel principe et un tel geste, ce serait pour le parlement fédéral "reconnaître que n'importe quelle province a le droit de déterminer le montant que les habitants de cette province peuvent déduire de l'impôt dû au gouvernement central. J'estime qu'un tel principe est nettement inacceptable" [2].

Une controverse s'ensuivit entre les gouvernements, qui dura plusieurs mois, puis en octobre 1954, le premier ministre du Canada et le premier ministre du Québec se rencontraient à Montréal et jetaient les bases d'une entente temporaire, le deuxième s'engageant, entre autres choses, à supprimer du préambule de la loi provinciale décrétant un impôt sur le revenu l'affirmation que la Province possède un droit prioritaire en matière de taxation directe.

Enfin, en janvier 1955, le premier ministre du Canada faisait connaître la réponse de son gouvernement. La déduction proposée, disait-il, suscite des difficultés administratives et des complications pour le contribuable, et de plus elle "subordonne l'incidence réelle de l'impôt provincial aux termes de la loi fédérale et, par ailleurs, subordonne aux termes de la loi provinciale le montant total déduit de l'impôt fédéral". Pour ces raisons,

"Nous estimons qu'il serait plus satisfaisant de réduire l'impôt fédéral sur le revenu d'un pourcentage fixe dans toute province qui impose et perçoit un impôt provincial, et de laisser ainsi les deux impôts, l'impôt fédéral et l'impôt provincial, indépendants l'un de l'autre, sans que l'un ou l'autre gouvernement ait à pourvoir à la déduction d'un impôt de l'autre impôt".

---

(1) Voici quelles étaient les conclusions du *Mémoire de la Chambre de Commerce du district de Montréal au premier ministre du Canada :*

"La Chambre de Commerce du district de Montréal soumet respectueusement: 1) que le gouvernement fédéral reconnaît les droits de taxation des provinces par le fait même qu'il conclut des ententes avec elles; 2) que, selon les déclarations mêmes du gouvernement, les ententes doivent être libres; 3) que la province de Québec a parfaitement droit de ne pas conclure une entente; 4) qu'une province qui exerce elle-même ses pouvoirs de taxation, sans recourir aux garanties de revenu que lui offre le gouvernement fédéral, devrait pouvoir percevoir des impôts qui font l'objet des ententes, au moins autant que le gouvernement fédéral lui offre en retour, sans charge supplémentaire pour les contribuables; 5) que, même en percevant son impôt sur le revenu au taux projeté, la province de Québec percevra encore moins que si elle concluait une entente; 6) que le contribuable québécois ne doit pas payer plus d'impôt que ses concitoyens canadiens; 7) que le gouvernement fédéral peut très bien de sa seule initiative accorder la déductibilité entière de l'impôt sur le revenu.

La Chambre de Commerce du district de Montréal prie donc respectueusement le gouvernement du Canada d'autoriser le contribuable de la province de Québec à déduire de son impôt fédéral sur le revenu la totalité de son impôt provincial de même nature".

(2) *Débats de la Chambre des Communes,* 6 avril 1954, p. 3951.

Et le premier ministre annonçait du même coup les deux mesures que son gouvernement avait l'intention de prendre en attendant les résultats d'une nouvelle conférence fédérale-provinciale : demander au parlement tout d'abord a) "de modifier la loi fédérale de l'impôt sur le revenu de façon à prévoir une réduction de 10% pour tous les contribuables de toute province qui prélèvera un impôt provincial sur les revenus des années 1955 et 1956"; b) "de libérer du présent accord de location fiscale toute province qui préférerait se prévaloir des nouvelles dispositions" [1].

En deux mots, au lieu de la "déductibilité" à 15%, Ottawa accordait une "réduction" de 10% aux contribuables québecois. Ce n'est pas le moment d'apprécier à sa valeur ce geste du gouvernement fédéral. Remarquons seulement qu'il laissait en définitive les deux gouvernements chacun sur leurs positions et ne réglait pas le problème des relations fiscales entre eux. En tout cas, la solution fédérale était loin de rendre pleine justice à la province de Québec [2]. Le premier ministre de cette province l'accepta néanmoins, mais en déclarant qu'elle ne correspondait pas aux droits essentiels de la Province, en particulier au montant que le gouvernement fédéral lui offrait si elle consentait à ne pas exercer ses pouvoirs fiscaux, pouvoirs, ajoutait-il, "que nous considérons, pour d'excellentes raisons, essentiels au gouvernement responsable et auxquels nous tenons" [3].

Tel est le *modus vivendi* actuel. Neuf provinces ont conclu, avec le gouvernement fédéral, des ententes qui doivent se terminer en 1957. Le Québec a perçu ou percevra sur son territoire un impôt sur le revenu des particuliers pendant les années 1954, 1955 et 1956. Aux contribuables québecois, le gouvernement fédéral accordera, en 1955 et en 1956, une réduction de 10%. C'est là une situation temporaire qui devrait prendre fin en 1957.

Déjà les chefs de tous les gouvernements au Canada se sont rencontrés à Ottawa, en avril 1955, dans le but de régler leurs relations futures dans le domaine de la fiscalité. Le premier ministre Saint-Laurent a fait savoir qu'à défaut d'un meilleur régime, il faudrait envisager la prolongation des accords actuels en leur apportant quelques modifications d'ordre secondaire. Si une province, a-t-il ajouté,

---

(1) *Débats de la Chambre des Communes,* 17 janvier 1955, p. 240.

(2) Cf. *L'Action Nationale,* avril 1955, "La réduction de 10 p. 100 est inacceptable" (éditorial).

(3) Lettre du premier ministre Duplessis au premier ministre Saint-Laurent, 19 janvier 1955, dans *l'Action Catholique* du mercredi 26 janvier 1955.

préférait ne pas souscrire aux accords fiscaux, le gouvernement fédéral lui appliquerait sa politique de réduction de taux inaugurée en janvier 1955 à l'égard du Québec [1].

Enfin, la réunion générale qui vient de se tenir à Ottawa, en octobre 1955, laisse présager un changement d'attitude dans la politique fédérale. En tout cas, l'esprit qui présidait à de pareilles réunions depuis une quinzaine d'années, paraît changé, et pour le mieux.

Les choses en sont là au moment où nous terminons la rédaction de notre rapport. La situation entre Ottawa et Québec s'est évidemment améliorée depuis un an. Le gouvernement fédéral, tout en défendant le principe des ententes fiscales, le fait maintenant avec beaucoup moins d'intransigeance qu'autrefois. Il commence à prendre conscience, à l'exemple du gouvernement central d'Australie, pays où s'est poursuivie une expérience analogue à celle du Canada [2], que les appétits des gouvernements provinciaux, une fois aiguisés, ne sont pas faciles à satisfaire et coûtent très cher. Il se rend compte qu'il serait peut-être plus simple et moins ennuyeux de s'occuper de ses propres affaires et de laisser aux gouvernements provinciaux qui en sont capables le soin d'assumer leurs responsabilités, même dans le domaine fiscal. Ce ne serait, après tout, qu'un retour au fédéralisme traditionnel [3].

---

(1) *Conférence fédérale-provinciale 1955.* Réunion préliminaire, mardi, 26 avril 1955, p. 8.

(2) Cf. *"Taxing Powers in a Federation. A Study of Australian Experience"*, dans *The Round Table,* September 1953, pp. 319-326. — D. Mannix, *The Australian Commonwealth and the States"*, dans *Twentieth Century,* Autumn Issue, 1954.

(3) On lira avec intérêt l'épilogue de l'ouvrage que vient de publier M. J. Harvey Perry. Au commencement de 1955, écrit-il, tout est confusion dans le domaine financier et fiscal entre gouvernements: "The tax rental agreement device... is being challenged on all sides. New men, both in Ottawa and in many provincial capitals, who had no active part in the negotiation of the present arrangements, are questioning their value... For its part, the federal government seems to have become restive under the yoke of the agreements, which saddle it with both heavy expenditures for general grants and heavy responsibilities for over-all tax policy, despite which the provinces continually press for other assistance with specific functions — roads, education, health, welfare, and so on. Some part of this restiveness grew out of an understandable desire to let the provinces stand on their own feet to test their manliness, and about as much again out of a lessenning of enthusiasm for the role of "great centralizer" voluntarily assumed after World War II *(Taxes, Tariffs & Subsidies,* Toronto 1955, vol. II, p. 569).

CHAPITRE XIII

Les amendements à la Constitution

(1940-1951)

Durant la période que nous venons de décrire, le gouvernement fédéral, à la faveur de la guerre et grâce à la pratique des ententes séparées avec les provinces, a réussi, en somme, à donner effet à la principale des recommandations de la Commission Rowell-Sirois, c'est-à-dire à centraliser à Ottawa la perception et le contrôle des principaux impôts. La seule résistance vraiment sérieuse qu'il rencontre maintenant provient de la province de Québec.

Dans le même temps, il multiplie ses initiatives sur le terrain proprement constitutionnel. De 1940 à 1951, en effet, la constitution canadienne subira toute une série d'amendements dont la forme et le fond intéressent particulièrement le Québec; et les gouvernements chercheront à établir une formule générale qui permette de modifier l'Acte de 1867 sans recourir chaque fois à l'autorité du Parlement britannique. Il convient de rappeler brièvement ici les principaux événements survenus en ce domaine si important.

L'assurance-chômage (1940)

La période s'ouvre par l'amendement constitutionnel se rapportant à l'assurance-chômage. Pour la première fois depuis 1867, un transfert de pouvoir va s'opérer entre les deux ordres de gouvernement. Comment s'y prendra-t-on ?

Rappelons tout d'abord qu'en janvier 1937, le comité judiciaire du Conseil privé a déclaré *ultra vires* la loi fédérale de 1935 sur le placement et les assurances sociales [1]. Dès la session suivante, le gouverne-

(1) *Le Procureur général du Canada v. le Procureur général de l'Ontario et autres* (1937) A. C. 355.

ment fédéral déclare qu'il avait voulu "s'assurer le concours des provinces aux fins d'apporter à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique une modification autorisant le Parlement du Canada à établir sans délai un régime national d'assurance-chômage". Il espère même obtenir une approbation assez rapide pour permettre l'adoption d'une loi de ce genre au cours de la session [1].

Les pourparlers cependant durent depuis près de trois ans, trois provinces en particulier se montrant plus ou moins désireuses d'accepter la proposition fédérale: l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Québec [2]. Au mois de mai 1940, le rapport de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* redonne à la question son actualité : il se prononce contre des plans provinciaux d'assurance-chômage et recommande fortement que le Dominion ait juridiction en ce domaine [3].

Un mois plus tard, soit le 25 juin 1940, le premier ministre du Canada, M. King, annonce à la Chambre des Communes que les provinces ont accepté l'amendement constitutionnel projeté. Cette décision a tardé, déclare-t-il, mais "nous pouvons aujourd'hui déposer un projet de loi qui rallie l'adhésion de chaque province en particulier. C'est un résultat fort important". Puis, il ajoute :

> "Nous avons évité tout ce qui aurait pu passer pour une pression sur les provinces et nous avons évité, en outre, une question d'ordre constitutionnel très grave, celle de savoir si, en modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il est nécessaire d'obtenir l'assentiment de toutes les provinces, ou si le consentement d'un certain nombre d'entre elles aurait pu suffire". [4]

En réalité, seule la province de la Colombie Britannique a accepté l'amendement par l'entremise de sa Législature. Les huit autres provinces ont donné leur assentiment par une lettre de leur premier ministre au premier ministre du Canada [5].

---

(1) *Journaux de la Chambre des Communes du Canada,* session 1938, p. 8.
(2) Le Québec avait proposé, en 1937, d'établir un système d'assurance-chômage dans les cadres d'une législation concurrente, à l'exemple des pensions de vieillesse, mais Ottawa avait répondu que "l'assurance-chômage doit être nationale dans son étendue, si elle doit être appliquée d'une façon effective".
(3) Vol. II, pp. 38 et 40.
(4) *Débats de la Chambre des Communes,* 1940, p. 1153. Le premier ministre ajoutait aussi cet aveu: "Ayant obtenu cette année seulement, l'adhésion des neuf provinces, nous ne pouvions absolument pas déposer, avant cette session-ci, une mesure dont la validité ne pouvait être mise en doute tendant à modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord" (Ibid.).
(5) A ce sujet, il est intéressant de rappeler un passage du discours du trône prononcé par le Lieutenant-Gouverneur de la province de Québec, en 1935: "Des conférences ont eu lieu à Ottawa dernièrement au cours desquelles, y disait-on, on a discuté des amendements à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Les pourparlers ne sont pas encore terminés, mais le gouvernement ne consentira à aucun amendement qui ne soit soumis au préalable à la Législature et n'ait reçu son approbation" *(Journaux de l'Assemblée législative,* Québec, 1936, vol. LXX, p. 8).

La situation étant ainsi favorable, le Parlement britannique, à la demande du Parlement canadien, édicta les dispositions nécessaires au transfert de juridiction concernant l'assurance-chômage : à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique s'ajouta un bref paragraphe, le paragraphe 2A, qui autorisait le Parlement fédéral à légiférer désormais sur l'assurance-chômage.

La redistribution des comtés (1943 et 1946)

Dans l'affaire de l'assurance-chômage, le gouvernement fédéral avait non seulement consulté les provinces, mais encore attendu leur consentement avant de faire quoi que ce soit. De l'aveu même du premier ministre, M. King, il n'y avait absolument pas moyen d'agir d'une autre façon.

Le gouvernement fédéral cependant allait se montrer beaucoup moins scrupuleux par la suite, comme en témoignent les amendements de 1943 et de 1946 ainsi que ceux de 1949. En 1940, M. King se disait heureux d'avoir obtenu le consentement des provinces. A partir de 1943, une nouvelle attitude va prévaloir, que l'on pourrait résumer ainsi : lorsque leurs pouvoirs et leurs privilèges ne sont pas en cause, dans tout amendement constitutionnel que recherche le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux n'ont besoin ni d'être consultés ni de donner leur assentiment. Malheureusement, par sa manière d'agir, Ottawa allait révéler qu'il entendait être le seul juge à déterminer si oui ou non les amendements qu'il proposait lésaient les pouvoirs et privilèges des provinces.

L'amendement de 1943 avait pour but de retarder jusqu'après la guerre le rajustement de la représentation à la Chambre des Communes obligatoire après chaque recensement, en vertu de l'article 51 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Pour justifier son geste, le gouvernement soutenait que le remaniement de la carte électorale en temps de guerre pouvait soulever de dangereux désaccords, qu'il y avait eu, depuis le début de la guerre, de fortes migrations de province à province, que plusieurs députés absents, à cause du service militaire, ne pourraient exprimer leur opinion sur les modifications qu'il serait nécessaire d'apporter à un grand nombre de comtés [1].

Le retard au remaniement de la carte électorale lésait surtout la province de Québec. Aussi quelques jours après la déclaration de M. King,

(1) *Débats de la Chambre des Communes,* session 1943, vol. IV, pp. 3694-3695.

l'Assemblée législative de Québec protesta-t-elle unanimement, et le premier ministre, M. Godbout, fit-il connaître à Ottawa dans une lettre le mécontentement de la Province. Mais cette opposition n'empêcha pas le gouvernement fédéral de proposer, le 5 juillet, à la Chambre des Communes, une adresse à l'intention du Parlement de Londres, pour demander la modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de façon à retarder le remaniement de la carte électorale.

C'est en cette occasion et en réponse à l'objection que le gouvernement fédéral ne pouvait agir puisque la province de Québec s'opposait à cet amendement, que le nouveau ministre de la Justice, M. Louis Saint-Laurent, fit une déclaration de principe, qu'il devait préciser en 1946, et qui représente bien l'attitude du gouvernement fédéral, depuis ce jour, sur le problème des amendements.

La Confédération, déclara le ministre de la Justice, n'a pas été vraiment un pacte entre les provinces. Les provinces exercent une autorité souveraine sur les matières qui leur ont été confiées par l'Acte de 1867, et s'il s'agissait de leur enlever l'un quelconque de leurs pouvoirs pour le transférer au Parlement fédéral, il faudrait certes obtenir leur consentement. Mais tel n'est pas le cas en cette affaire de la représentation à la Chambre des Communes :

> "Cette question ne concerne pas les législatures provinciales ou les gouvernements provinciaux. Elle intéresse les habitants des provinces, mais ces derniers, à titre d'électeurs ont envoyé des représentants au Parlement national pour agir en leur nom. Et, à mon avis, quand ils traitent de questions de ce genre, les membres élus par les gens des provinces qui forment aussi la population du Canada, sont ceux qui doivent assumer la responsabilité de dire ce qui est ou n'est pas dans l'intérêt du pays". [1]

En d'autres termes, le ministre refusait aux législatures provinciales, en particulier à la Législature québecoise, le droit de dire leur mot dans la composition des organes mêmes de l'Etat fédéral. On verra comment cet exposé de principe allait amener le gouvernement fédéral

---

(1) *Débats de la Chambre des Communes,* session 1943, vol. 5, p. 4485. Cette manière d'argumenter appellerait ici de nombreuses réserves. Voir l'examen critique qu'en fait Me Paul Gérin-Lajoie dans son ouvrage *Constitutional Amendment in Canada,* pp 168-180. Disons seulement qu'il y a, dans l'Acte de 1867, des droits et des privilèges conférés aux provinces, soit en tant que corps politiques souverains, soit en tant que communautés sociales et géographiques; dans les deux cas, seuls les gouvernements provinciaux peuvent vraiment exprimer l'opinion des communautés provinciales comme telles. "Constitutionally, it is true that a provincial government and a provincial legislature are entrusted only with the government of the provincial body politic. *De facto,* however, they are in a position — and they are the only bodies provided by the Constitution which are in such a position — where their voice on any matter concerning their province as a distinct entity (whether political or otherwise) within the Confederation might be considered as the voice of the province on such matter" (*Gérin-Lajoie,* op .cit., p. 176).

à se faire octroyer, en 1949, le droit de modifier "la constitution du Canada" dans les matières qui le concernent.

A la suite, cependant, de l'adoption de l'adresse par le Parlement canadien, une campagne de protestations se développa dans la province de Québec. Le 9 juillet 1943, le chef de l'Opposition, M. Maurice-L. Duplessis, faisait parvenir au premier ministre canadien un télégramme pour le prier de faire connaître au premier ministre britannique, M. Winston Churchill, les véritables sentiments du Québec. La réponse de M. King fut négative : transmettre un tel message, ce serait inviter le premier ministre de la Grande-Bretagne à intervenir dans les affaires domestiques du Canada, ce qui comporterait une négation de l'égalité du statut du Canada et du Royaume-Uni [1].

Quelques jours plus tard, le Parlement britannique adoptait l'amendement demandé par le Parlement canadien. Au cours du débat, il fut question de l'opposition de la province de Québec; mais M. Attlee se contenta de répondre, au nom du gouvernement, qu'il n'était pas au courant d'une telle opposition et qu'en tout cas, comme il s'agissait d'une adresse votée par les deux Chambres du Parlement canadien, il était difficile au Parlement britannique d'enquêter sur les dessous de l'affaire [2].

La question devait rebondir en 1946, lorsque le gouvernement fédéral décida de transformer les bases mêmes du système de la représentation à la Chambre des Communes. Pour cela, il fallait modifier l'article 51 de l'Acte de 1867 qui prévoyait que le Québec devait avoir un nombre fixe de 65 députés.

Sans consulter les provinces, le gouvernement présente au Parlement une adresse à cette fin. Le ministre de la Justice en profite pour préciser les idées qu'il a déjà exprimées en 1943. Le remaniement de la représentation de la Chambre des Communes, déclare-t-il en substance, est une question qui n'intéresse pas les provinces, parce qu'elles n'ont juridiction que dans les matières prévues à l'article 92. Un député ayant demandé au ministre si l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique concernant l'usage de l'anglais et du français pouvait, en adoptant un tel raisonnement, être modifié sans le consentement des

---

(1) Cf. *Le Devoir,* 16 juillet 1943.

(2) "I have no information as to any Province objecting, but, in any case, the matter is brought before us by an Address voted by both Houses of Parliament, and it is difficult for us to look behind that fact". *(British House of Commons Debates,* 5th series, vol. 391, col. 1101-3).

législatures provinciales, la réponse fut : "Legally, I say it can" [1]. L'Opposition essaya vainement de faire adopter un amendement au projet de loi en vue d'obliger le gouvernement à consulter les provinces et à tenir compte de leurs réponses.

C'est le gouvernement du Québec toutefois qui fit entendre la protestation de principe la plus énergique et la plus importante. D'abord dans une lettre de M. Duplessis, premier ministre de la Province, au ministre fédéral de la Justice, puis dans un décret du conseil des ministres. Dans ce dernier document, le gouvernement québecois ne s'attachait pas tant aux mérites de la mesure, ni ne prétendait que strictement elle lésait la province de Québec, mais dénonçait l'irrégularité et le danger d'une procédure d'amendement qui ne tenait pas compte du consentement des provinces [2].

Après avoir rappelé les théories du gouvernement fédéral au sujet des amendements à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et en particulier la déclaration du ministre de la Justice sur la possibilité de modifier l'article 133, l'arrêté ministériel déclarait que "les modifications anticonstitutionnelles de 1943 et 1946 portent dangereusement atteintes à l'autonomie des provinces ainsi qu'à la sauvegarde des droits et des traditions essentiels de la province de Québec".

Le gouvernement fédéral, ajoutait le document, en s'arrogeant le droit de sa seule autorité, de diminuer et d'augmenter la représentation des provinces à la Chambre des Communes ouvrait ainsi la porte à de nombreuses injustices et subordonnait l'exercice des prérogatives et droits provinciaux à l'unique décision de n'importe quelle majorité parlementaire fédérale. Il n'est ni permis ni convenable de morceler la constitution canadienne à la demande d'une seule des parties, surtout de la partie qui tient son existence des provinces, qui n'ont même pas été consultées.

Et le décret ministériel se terminait par une réaffirmation des droits de la Province en cette affaire.

Mais, à Ottawa, une nouvelle théorie prévalait. A Londres, les hommes politiques ne se reconnaissaient aucun droit d'intervenir dans

---

(1) *Canadian House of Commons Debates*, 1946, p. 2621. M. Saint-Laurent s'est expliqué sur ce dernier point, le 18 juin 1946, *Débats de la Chambre des Communes*, 1946, p. 2733-2734. On trouvera une critique sérieuse des arguments du ministre de la Justice dans le discours de M. Donald Fleming, le même jour, au même endroit. Le député y montrait entre autre chose comment l'attitude du gouvernement actuel contrastait avec celle qu'avaient prise dans le passé des hommes, comme Sir Wilfrid Laurier et Ernest Lapointe *(Débats de la Chambre des Communes*, pp. 2734-2739).

(2) *Gazette officielle de Québec*, mardi, 9 juillet 1946.

les problèmes domestiques canadiens, et considéraient la modification demandée par le Parlement canadien comme une pure formalité. La route était ouverte à la légalisation de la thèse fédérale.

Le "rapatriement fédéral" de la constitution (1949)

En 1949, en effet, un événement considérable allait se produire dans le domaine constitutionnel. Prenant l'initiative, le gouvernement fédéral entreprit de résoudre le problème presque séculaire d'une méthode générale d'amendement à la constitution canadienne. Il fallait chaque fois, jusque-là, s'adresser au Parlement britannique pour effectuer tout changement à l'Acte de 1867. Cette méthode était désuète et convenait mal à l'Etat souverain qu'était devenu le Canada.

Aussi, le 14 septembre 1949, le premier ministre, M. Louis Saint-Laurent, écrivait-il à chacun des premiers ministres provinciaux une lettre dans laquelle il les mettait au courant des efforts du gouvernement fédéral en vue de trouver un moyen satisfaisant d'éviter cette formalité à l'avenir. Dans ce but, l'on avait décidé de soumettre au Parlement, à la prochaine session, "une adresse priant le Parlement du Royaume-Uni de conférer au Parlement du Canada le droit de modifier la constitution du Canada, quant aux affaires ne relevant pas de la compétence des législatures des provinces et ne touchant pas aux droits et privilèges constitutionnels des provinces, ni aux droits et privilèges actuels en matière d'éducation, ou relatifs à l'usage des langues française et anglaise". Un tel amendement, poursuivait la lettre, "accorderait au Parlement canadien, sur les aspects purement fédéraux de notre constitution, la même juridiction que possèdent déjà les législatures des provinces sur la constitution provinciale". Enfin, le gouvernement fédéral serait heureux de consulter les gouvernements provinciaux pour trouver une méthode satisfaisante d'amender les clauses de la constitution qui intéresseraient à la fois les deux ordres de gouvernement et pour trouver un mode général de faire au Canada de tels amendements lorsque la nécessité s'en ferait sentir [1].

Cette lettre déclencha tout un échange de correspondance entre les premiers ministres provinciaux et le premier ministre du Canada [2], les uns se contentant de faire connaître leur adhésion au projet d'une conférence fédérale-provinciale sur la constitution, les autres exprimant des doutes sur la sagesse de l'initiative prise par le gouvernement fédé-

(1) *Débats de la Chambre des Communes*, 17 octobre 1949, p. 883.
(2) Cf. Ibid., pp. 883-891.

ral dans le domaine des amendements constitutionnels, d'autres enfin protestant contre ce geste unilatéral et demandant que rien ne fût fait avant d'avoir été soumis à la prochaine conférence fédérale-provinciale [1].

Parmi ces derniers, l'on comptait le premier ministre du Québec. Dans sa lettre du 21 septembre 1949, après avoir réaffirmé la nature contractuelle de la Confédération, il concluait à la nécessité de soumettre à la considération et à l'approbation des provinces les modifications projetées à la constitution canadienne. "Ne croyez-vous pas, ajoutait-il à propos de l'amendement qu'Ottawa s'apprêtait à obtenir de Londres, qu'il serait arbitraire, de la part du gouvernement fédéral, de décider "ex parte" et de sa seule autorité, quels sont les droits du Fédéral et quels sont les droits des provinces ? Il nous semble clair qu'il n'appartient pas à une des parties à ce contrat multi-latéral de se déclarer l'arbitre suprême de l'interprétation de ce contrat et d'assumer, de sa seule autorité, des droits qui concernent profondément les autres parties contractantes" [2].

Dans l'échange de lettres qui suivit, le premier ministre du Canada réaffirma ses positions en ces termes :

> "Ce que nous réclamons et ce que nous voulons obtenir dans le moment, c'est le moyen pratique de faire faire au Canada, par le Parlement fédéral seul, non pas "toutes les modifications" à la constitution, mais seulement celles qui affectent des dispositions qui concernent exclusivement les autorités fédérales. Quant à celles-là, nous prétendons avoir le droit de les faire sans consulter les autorités provinciales, tout comme les législatures provinciales ont le droit de faire elles-mêmes toutes les modifications qu'elles jugent opportunes aux clauses qui les concernent exclusivement, sans consulter les autorités fédérales". [3]

En dépit de l'opposition de la province de Québec, il proposait à la Chambre des Communes, le 17 octobre, qu'une adresse fut envoyée au Roi pour lui demander de faire adopter par le Parlement du Royaume-Uni un amendement en ce sens à l'Acte de 1867.

---

(1) Le premier ministre de l'Alberta était de cet avis et se disait persuadé que "la modification projetée atteint également les provinces, parce que les initiatives que le Dominion prendrait en vertu de modifications que le Parlement fédéral pourrait apporter, dans le cadre de sa compétence constitutionnelle, à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, pourraient bien avoir de profondes répercussions sur l'économie des provinces. En outre, le Conseil privé a déterminé que, aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tous les pouvoirs sont conférés, soit aux gouvernements provinciaux, soit au gouvernement fédéral. Il est donc difficile de voir comment une modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pourrait n'atteindre que les seuls pouvoirs fédéraux sans, du même coup, intéresser, jusqu'à un certain point du moins, les droits des provinces" (*Débats de la Chambre des Communes*, p. 890).

(2) Ibid., p. 885.

(3) Lettre du 13 octobre 1949, cf. *Débats de la Chambre des Communes*, 17 octobre 1949, p. 887.

Deux jours plus tard, le premier ministre du Québec réitérait sa demande du 5 octobre, à savoir d'ajourner toute législation se rapportant au pacte fédératif et de convoquer les parties intéressées en cette affaire [1]. Mais il se fit répondre que, les positions des deux gouvernements ayant été déjà établies bien clairement, il était inutile de poursuivre cette correspondance, du moins jusqu'à ce que le gouvernement décide de convoquer une conférence inter-gouvernementale pour étudier les questions constitutionnelles [2].

Et c'est ainsi qu'Ottawa se fit accorder par Londres le droit de modifier "la constitution du Canada", sauf en certaines matières et sur certains points. Sans doute, ces exceptions avaient plus d'importance que la règle générale elle-même, mais le gouvernement fédéral n'en avait pas moins obtenu ce qu'il n'avait jamais osé même demander jusqu'alors : la modification en sa faveur et sans consultation ni consentement des provinces de l'article 91 par l'insertion d'un nouveau paragraphe lui conférant un pouvoir nouveau. Or, en 1867, il avait été expressément spécifié que les provinces auraient le droit de modifier leur constitution, sauf sur un point, mais rien dans l'Acte ne conférait un tel pouvoir au gouvernement fédéral. Que ce dernier ait voulu être placé sur le même pied que les législatures provinciales, c'était un désir facile à comprendre, sans doute, mais qu'il ne pouvait satisfaire, en régime fédératif, de sa seule initiative [3].

Les conférences constitutionnelles de 1950

Comme il l'avait laissé entendre, le premier ministre du Canada convoqua les premiers ministres des provinces à Ottawa, au mois de

(1) Lettre du 19 octobre 1949, cf. *Débats de la Chambre des Communes,* 24 octobre 1949, p. 1129.
(2) Lettre du 21 octobre 1949, Ibid., p. 1129.
(3) L'amendement de 1949, nous laisse-t-on entendre, confèrerait au Parlement canadien le pouvoir de déterminer à sa guise la composition du sénat canadien. Or, en 1867, comme le déclarait lord Carnavon à la Chambre des Lords en présentant le projet de loi, l'une des conditions fondamentales à l'accord des parties contractantes était précisément la représentation permanente et la protection des différents intérêts régionaux au Sénat. Les provinces, elles, pourraient amender leur constitution, mais, d'après toujours lord Carnavon, les dispositions se rapportant à la constitution du Parlement central auraient le caractère d'une législation permanente.

Expliquant les conditions nécessaires à la création du Sénat et après en avoir mentionné deux, lord Carnavon ajoute en effet: *"They are complicated in this instance by a third, which has been made a fundamental principle of the measure by the several contracting parties, and the object of which is to provide for a permanent representation and protection of sectional interests. . . The Local Legislatures to be established in each Province stand next in order, and my task here is easy; for whilst the provisions regulating the constitution of the Central Parliament are in the nature of permanent enactments, those which govern the Local Legislatures will be subject to amendment by those bodies. . ."* (*House of Lords,* February 19, 1867, cf. *Speeches on Canadian Affairs,* op. cit., pp. 95, 96 et 100).

janvier 1950, pour discuter l'élaboration d'une méthode d'amendement à la constitution dans les matières intéressant à la fois les autorités fédérales et les autorités provinciales. Dans son discours d'ouverture, M. Saint-Laurent exposa le point de vue de son gouvernement :

"Le gouvernement fédéral croit que tout mode d'amendement doit, pour être satisfaisant, répondre à trois exigences. Il doit assurer la protection absolue des droits des minorités. Il doit maintenir le caractère fédéral de la nation canadienne en garantissant, dans leurs sphères respectives, l'autonomie des législatures provinciales et du Parlement lui-même. Il doit être suffisamment souple pour permettre à notre pays de poursuivre, grâce aux vastes ressources humaines et naturelles dont il dispose, sa marche progressive en tant que nation dynamique". [1]

Il fallut peu de temps pour se rendre compte que tout le monde était d'accord pour rapatrier définitivement et totalement au Canada l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Plusieurs provinces cependant dénoncèrent la manière hâtive et unilatérale de procéder qu'avait utilisée le gouvernement fédéral en se faisant octroyer le pouvoir de modifier la constitution dans les matières de sa compétence.

Le premier ministre de la Nouvelle-Ecosse, M. Angus L. Macdonald, tint à cet égard un langage énergique. Après avoir affirmé que tout mode futur d'amendement devrait prévoir la juste participation des assemblées provinciales de manière à empêcher tout affaiblissement du principe fédératif, il en vint à examiner le nouvel amendement fédéral et déclara :

"Je crois que des questions fondamentales surgissent immédiatement ici. Tout d'abord, que faut-il entendre par l'expression "la constitution du Canada", contenue dans cette disposition? S'ensuit-il qu'en vertu de cette disposition le Parlement du Canada peut modifier tous les articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique autres que ceux qui y sont expressément exceptés? Dans le cas de la négative, quels sont alors les articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique que le Parlement fédéral peut modifier en vertu de la disposition? Monsieur le premier ministre, tant qu'on n'aura pas répondu à ces questions, je crois qu'il est évident qu'il sera impossible, même en mettant les choses au mieux, de poursuivre les entretiens en vue desquels la conférence a été convoquée". [2]

Même le premier ministre de la Saskatchewan, M. T. C. Douglas, s'en prit à l'attitude du gouvernement fédéral. Sans doute, déclara-t-il, il fallait que quelqu'un prît l'initiative, mais la teneur de la modification ne devait pas être nécessairement permanente. S'il en est ainsi, nous approuvons les mesures prises par le Parlement :

---

(1) *Conférence fédérale-provinciale au sujet de la constitution,* 10-12 janvier 1950, p. 11.
(2) *Conférence fédérale-provinciale au sujet de la constitution,* 10-12 janvier 1950, pp. 20-21. M. Macdonald avait déjà dit: "Plus particulièrement, la province refuse de souscrire à la thèse selon laquelle on invoque les précédents pour ne pas admettre la nécessité de consulter préalablement les provinces ou d'obtenir leur consentement chaque fois que les modifications envisagées par le Parlement canadien touchent à leur compétence. Elle refuse également d'admettre l'abrogation du droit que possède chaque province de protester contre les modifications qu'elle peut juger préjudiciables à ses intérêts propres ou à ceux de sa population" (p. 20).

"Toutefois, si le premier ministre et le gouvernement fédéral veulent que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2), 1949, marque de façon permanente un domaine d'initiative unilatérale pour le Parlement fédéral, nous le déclarons nettement inacceptable. Nous n'en voulons ni la forme ni la substance".

Et M. Douglas explicitait les trois principaux motifs de son opposition : a) le gouvernement fédéral s'est fait confier tout le domaine de la législation constitutionnelle, sauf certaines catégories de sujets assez restreintes, et en conséquence c'est la province qui devra établir le bien-fondé de sa cause si elle veut attaquer l'action du parlement fédéral : "Si nous voulons conserver le caractère essentiel d'une fédération, c'est là... une action qui ouvre trop brusquement la voie à la centralisation"; b) l'analogie est loin d'être parfaite entre le pouvoir qu'ont les provinces de modifier leur constitution et le pouvoir que vient de se faire octroyer le gouvernement fédéral; dans le premier cas, il s'agit d'une compétence très restreinte, dans le second, beaucoup trop générale, étant donné que l'expression "constitution du Canada" s'applique, non seulement au Parlement fédéral, mais aux provinces dont le Canada se compose; c) l'amendement précise si peu la ligne de démarcation entre les deux ordres de compétence qu'il peut en résulter des querelles inutiles [1].

On connaît la suite des événements. Le premier ministre du Canada se lève et déclare que l'amendement fédéral de 1949 ne doit pas être considéré comme un obstacle à la bonne entente entre les gouvernements; il ne s'oppose pas en conséquence à ce que la conférence recherche une méthode générale d'amendement qui vaille pour toute la constitution et qui, une fois adoptée, rendra inutile l'initiative fédérale de 1949. Mais si la conférence n'arrive pas à trouver une telle méthode, il ne s'engage pas à demander la révocation de la loi de 1949 [2].

En somme, c'était dire aux premiers ministres provinciaux : entendez-vous sur une méthode générale d'amendement, et nous retirerons notre amendement de 1949; ne faites rien, et alors nous conserverons les pouvoirs obtenus et qui vous inquiètent.

La conférence se mit au travail. En peu de temps, l'accord se fit sur trois points : a) les cent quarante-sept articles de la constitution ne sont pas tous d'égale importance et ne devraient pas être amendés d'une seule et même façon; b) certains articles n'intéressent pas tous les onze gouvernements, mais quelques-uns d'entre eux seulement et, en conséquence, c'est à eux qu'il faut réserver le droit de les modifier; c) un

(1) *Conférence fédérale-provinciale au sujet de la constitution,* 10-12 janvier 1950, pp. 40-41.
(2) *Conférence fédérale-provinciale au sujet de la constitution,* 10-12 janvier 1950, p. 61.

bon nombre d'articles de l'Acte de 1867 sont devenus désuets, inutiles, et devraient être abrogés.

La conférence acceptait en conséquence de diviser la constitution en six sections, dont cinq auraient chacune leur mode propre d'amendement, — la sixième ayant trait aux articles à abroger. Il s'ensuivrait que le Parlement fédéral pourrait modifier, seul, les articles le concernant exclusivement et qu'il en serait ainsi pour les assemblées législatives provinciales; que dans les matières d'intérêt à la fois fédéral et provincial, il faudrait s'assurer si toutes les provinces étaient intéressées, et alors serait requis le consentement d'au moins la majorité, sinon il suffirait d'obtenir le consentement des provinces intéressées; enfin, pour modifier les articles se rapportant aux droits fondamentaux, "comme, par exemple, mais sans restriction, l'enseignement, la langue, la célébration du mariage, l'administration de la justice, les biens provinciaux en fait de terres, mines et autres ressources naturelles", il faudrait le consentement unanime du Parlement fédéral et des assemblées provinciales [1].

La conférence n'alla pas plus loin dans son travail et s'ajourna après avoir accepté la nomination d'une commission permanente représentant le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans le but de poursuivre la tâche commencée.

Quelques mois plus tard, les délibérations sur la constitution reprenaient à Québec. Elles devaient cependant se heurter à deux problèmes extrêmement difficiles : celui de la détermination du nombre de provinces dont l'assentiment serait requis en cas d'amendement et celui de la place à donner, dans les casiers préparés jusqu'alors pour recevoir les articles de constitution, au paragraphe 13 de l'article 92 accordant aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur "la propriété et les droits civils".

Dans son mémoire préliminaire, le gouvernement de la province de Québec réclamait une constitution essentiellement canadienne, qui revêtirait les caractères d'un traité ou d'une convention et serait rédigée dans les deux langues officielles. Le mémoire énumérait ensuite les pouvoirs des autorités fédérales et des autorités provinciales, affirmant en particulier que "les matières de droit civil, de droit municipal et de droit scolaire devraient être décidées, en dernier ressort, par une cour d'appel établie par chaque province et dont les juges seraient nommés par chaque province".

---

(1) *Conférence fédérale-provinciale au sujet de la constitution,* 10-12 janvier 1950, p. 129.

Et le mémoire se terminait par ces remarques spéciales :

"Comme nous croyons à propos de revendiquer la souveraineté, dans leur sphère respective, et du Parlement fédéral et des Législatures provinciales, nous sommes d'opinion que les pouvoirs de désaveu et de "réserve", que mentionne la constitution actuelle, doivent disparaître.

A notre avis, il est désirable et approprié, dès maintenant, que les récents amendements à la constitution canadienne, savoir l'Acte de l'Amérique du Nord britannique no 2, 1949, soient abrogés.

Nous estimons que la Cour suprême du Canada, en matières constitutionnelles et de relations intergouvernementales canadiennes, doit réunir toutes les conditions exigées d'un tiers arbitre.

C'est notre profonde conviction que le caractère biethnique de notre pays, en particulier les droits de la minorité de langue française au Canada, doivent être intégralement et efficacement reconnus". [1]

La conférence de septembre 1950 s'ajourna, sans avoir pris de décisions importantes; elle avait mis en relief l'opposition, non pas tant entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, mais celle des provinces entre elles. Sur aucun point, cette opposition ne s'était manifestée avec autant de force que dans les discussions sur "la propriété et les droits civils". Certaines provinces, désireuses de faire porter par Ottawa le coût des mesures de sécurité sociale, se déclaraient prêtes à accepter que ce paragraphe de l'article 92 fût modifié par une simple majorité des provinces, mais d'autres, plus attachées à leur autonomie, se refusaient à adopter un tel mode d'amendement. Le Québec en particulier n'y pouvait facilement consentir sans renoncer, non seulement à une partie de son autonomie politique, mais même à son autonomie culturelle, c'est-à-dire au pouvoir d'organiser lui-même la vie sociale de sa population selon sa propre conception de l'homme et de la vie en société. Pour lui, il ne s'agissait pas simplement d'un surplus de sécurité matérielle, il s'agissait du maintien et du progrès de ses institutions sociales, du mode de vie et de l'existence même du groupe canadien-français comme tel.

Les pensions de vieillesse (1951)

On sait que, depuis 1927, le gouvernement fédéral supportait le coût, de concert avec les provinces, de tout un programme de pensions aux vieillards. En 1950, il institua un comité spécial chargé d'enquêter sur cette question. Dans son rapport, le comité recommanda "un système universel de pensions de vieillesse financé au fur et à mesure pour

(1) *Conférence fédérale-provinciale au sujet de la constitution,* Québec, 25 au 28 septembre 1950 (Ottawa 1950), pp. 100-101.

toutes les personnes âgées de soixante-dix ans et plus" [1]. De plus, ajoutait le rapport, si une modification à la constitution est nécessaire pour autoriser le Parlement à imposer une taxe de sécurité sociale dont les revenus iront au paiement des pensions de vieillesse, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient étudier la possibilité d'un amendement accordant une juridiction concurrente au parlement et aux législatures provinciales en matière de sécurité pour les vieillards [2].

A la conférence fédérale-provinciale de décembre 1950, les premiers ministres provinciaux se déclarèrent disposés à accepter les recommandations du comité. Il ne restait donc qu'à préparer l'amendement, tâche qui donna lieu à l'échange d'une longue correspondance entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux [3].

Finalement, toutes les provinces approuvèrent le projet d'amendement, le Québec demandant en particulier que, pour affirmer le caractère bilingue du Canada, "l'adresse votée par le Parlement fédéral et transmise au Parlement de Westminster soit rédigée en français et en anglais" [4]. Ainsi préparé, l'amendement ne donna lieu à la Chambre qu'à un débat de quelques minutes.

Le Parlement de Westminster l'adopta aussitôt, et c'est ainsi que nous avons maintenant l'article 94A de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui déclare que "le Parlement du Canada peut, à l'occasion, légiférer sur les pensions de vieillesse au Canada, mais aucune loi édictée par le Parlement du Canada à l'égard des pensions de vieillesse ne doit atteindre l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale relativement aux pensions de vieillesse".

De tous les amendements à la constitution effectués en ces dernières années, c'était le seul qui ne se traduisait pas, en définitive, par un amoindrissement de l'autonomie juridique des provinces, le seul qui ait été obtenu par suite d'un accord harmonieux de tous les gouvernements intéressés. Dans la plupart des autres cas, la province de Québec au moins avait protesté, ce qui n'avait pas empêché le gouvernement fédéral d'agir à sa guise et même d'en arriver à faire légaliser sa manière de voir. En effet, en 1949, il se faisait octroyer le pouvoir de modifier la constitution canadienne dans les matières de sa compétence, pouvoir qu'il possède encore tout entier en 1955, puisque l'on n'a pu s'entendre sur une méthode générale d'amendement à la constitution.

---

(1) *Rapport du comité mixte d'enquête du Sénat et de la Chambre des Communes sur les pensions de vieillesse,* session de 1950, p. 125.
(2) Id., p. 129.
(3) Voir le texte des lettres échangées dans *Débats de la Chambre des Communes,* session 1951, pp. 46-50, 1010-1014, 1390-1393 et 2786-2804.
(4) Id., p. 2799.

CHAPITRE XIV

L'expansion de la sphère d'activité fédérale: dépenses pour fins provinciales

(1940-1955)

La dernière période des relations fédérales-provinciales se caractérise, nous l'avons déjà dit, par une expansion de l'activité fédérale dans tous les domaines, expansion qui prend assez souvent l'allure d'un véritable impérialisme à l'égard des provinces. Ainsi, déjà le gouvernement fédéral exerce un contrôle général sur la fiscalité et sur l'économie et il a réussi à faire légaliser ses prétentions en droit constitutionnel. Voici qu'en même temps il cherche à pénétrer de plus en plus dans le domaine des affaires provinciales, et cela grâce à l'exercice du pouvoir qu'il prétend posséder de dépenser ses revenus comme il lui plaît, même pour des fins provinciales.

Pour ce faire, il existe un moyen classique, bien connu depuis la fin de la première guerre mondiale : c'est la subvention conditionnelle aux provinces. A ces dernières le gouvernement fédéral offre son aide financière pour certains objets précis et moyennant certaines conditions. Il s'offre à venir en aide au développement, par exemple, de l'instruction technique, du réseau routier, des services d'hospitalisation et d'hygiène, et surtout il inaugure, en 1927, son système de pensions de vieillesse.

En dépit d'un jugement plutôt défavorable de la part de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* sur le régime des subventions conditionnelles [1], Ottawa n'en cherche pas moins,

(1) "Nous sommes convaincus que le régime de la subvention conditionnelle pour des fins durables, tel qu'il fonctionne dans l'économie canadienne, constitue en principe une méthode des moins satisfaisantes" (Volume II, p. 52).

durant cette dernière période, à le continuer et à l'accroître; sa générosité et ses largesses ne s'exercent plus seulement à l'égard des provinces, mais même envers les institutions privées, comme en témoignent les allocations familiales et les octrois aux universités.

Comme il s'agit d'un phénomène de première importance, qui tend à s'établir à demeure dans notre régime fédératif, il importe d'en connaître les détails et d'en mesurer l'ampleur avant de terminer cet aperçu historique.

Le programme de coordination de la formation professionnelle (1942)

La loi fédérale de 1942 sur la coordination de la formation professionnelle a mis sur pied un vaste programme d'aide aux provinces dans le champ de la formation professionnelle. Ce programme se poursuit dans sept domaines différents : 1) la formation de la jeunesse; 2) l'aide aux étudiants par l'octroi de bourses; 3) la formation d'apprentis; 4) la formation des chômeurs; 5) l'aide aux écoles professionnelles des Provinces; 6) la formation des militaires; 7) la formation des travailleurs pour les industries de défense.

Il serait trop long de reprendre un à un chacun de ces domaines. Essayons plutôt d'en donner une vue d'ensemble, dans un tableau général.

Tableau des montants versés par le gouvernement fédéral aux provinces et au Québec pour l'année 1951-1952 [1]

	Toutes les provinces $	Le Québec $
Formation de la jeunesse	386,180	124,446
Aide aux étudiants	234,637	78,297
Formation d'apprentis	494,403	
Formation des chômeurs	236,881	13,503
Aide aux écoles de formation professionnelle	2,308,299	679,368
— (pour immobilisations)	857,514	117,689
Formation des militaires	93,506	12,719
Formation des travailleurs pour industries de défense	60,584	—

(1) *Annuaire du Canada* 1954, pp. 753 à 756.

Le plus important de ces domaines est sans contredit celui qui porte sur l'aide aux écoles de formation professionnelle. Neuf provinces ont signé, en 1945, un accord de dix ans à cette fin avec le gouvernement fédéral, accord qui doit être de nouveau étudié à la conférence fédérale-provinciale d'octobre 1955. En vertu de cet accord, le gouvernement fédéral effectue les paiements suivants : 1) une subvention annuelle de $10,000, à chaque province; 2) une allocation de $1,965,800 répartie entre les dix provinces d'après le nombre de personnes de quinze à dix-neuf ans qui habitent chacune d'entre elles; 3) une allocation spéciale de $10,292,250. pour fins d'immobilisations en édifices et équipement et qui doit être répartie sur la même base que l'allocation annuelle. De son côté, la province signataire s'engage à dépenser une somme égale au montant reçu du gouvernement fédéral. Depuis l'entrée en vigueur de cet accord, les dépenses de ce dernier en allocations annuelles se montent à plus de $12,000,000. et les allocations pour immobilisations à plus de $8,000,000.[1]; de 1945 à 1955, le gouvernement fédéral a ainsi versé aux provinces pour les écoles de formation professionnelle un montant d'environ $113,000,000.[2].

Les allocations familiales (1944-1945)

En 1944, le gouvernement fédéral intervient encore dans le champ provincial, mais cette fois, sans se soucier de conclure une entente avec les provinces; il fait passer sa loi dite des allocations familiales, loi qui spécifie qu'à compter du 1er juillet 1945, des allocations mensuelles doivent être versées à tous les enfants de moins de 16 ans [3].

Au cours des débats à la Chambre des Communes, se pose le problème de la constitutionalité de la loi. L'Opposition, tout en approuvant le but et le principe du projet, soutient qu'il n'est pas constitutionnel, qu'il enfreint un pouvoir provincial, qu'il se rapporte aux relations fondamentales de la vie sociale et touchera aux systèmes provinciaux de sécurité sociale. En d'autres termes, déclare-t-on, la loi en question "propose de faire ce que le Parlement n'a pas le pouvoir de faire, et ceci sans même consulter les provinces au préalable. C'est une attaque directe contre les droits et devoirs des provinces, qui sans aucun doute s'oppo-

---

(1) *Annuaire du Canada* 1954, p. 555.

(2) Cf. *Débats de la Chambre des Communes,* 25 juillet 1955, p. 7032. Aux pages 7037-7039, on trouve les paiements faits aux provinces, en 1954-55, pour la formation professionnelle.

(3) L'allocation diminuait à partir du 5e enfant, réserve qui disparut en 1949.

seront à un tel empiètement illégal dans le domaine reconnu de leurs services de bien-être" [1].

A titre de ministre de la Justice, il appartenait à M. Louis Saint-Laurent de défendre la constitutionalité du projet de loi. Il le fit principalement dans un long discours à la Chambre, le 25 juillet 1944. S'appuyant sur les opinions émises par différents juges de la Cour suprême dans le cas de la loi sur le placement et l'assurance sociale, en 1936, il en arrivait à revendiquer pour le gouvernement fédéral le droit de dépenser ses revenus comme il l'entendait, même en y mettant des conditions, "pourvu que ce ne fût pas là un moyen d'empiéter indirectement sur un domaine réservé exclusivement aux provinces" [2].

La même cause, continua-t-il, est allée au Conseil privé, lequel a déclaré inconstitutionnelle la loi du Parlement canadien. Cependant, sur la question précise du droit de prélever des impôts et de disposer des fonds ainsi perçus, lord Atkin a reconnu un tel droit au Dominion, même s'il a ajouté cette observation :

"En supposant que le Dominion ait constitué un fonds au moyen d'un impôt, il ne s'ensuit guère qu'une loi qui en dispose ressortisse nécessairement à la juridiction fédérale". [3]

Et le ministre de la Justice de conclure son argumentation en des termes qui sont devenus en quelque sorte classiques et que nous avons retrouvés jusque dans certains mémoires présentés à notre Commission :

"Si la loi qui dispose du fonds régit en réalité des questions ressortissant à la juridiction provinciale, l'objet de la loi n'est plus de lever un fonds et d'en disposer, mais d'empiéter sur la juridiction exclusive de la province dans le domaine législatif". [4]

Or, selon lui, la loi des allocations familiales n'avait nullement pour objet de "régir" un domaine de juridiction provinciale, elle ne faisait qu'allouer une certaine prestation mensuelle à tout enfant "à la seule condition que la personne à qui l'argent est versé affecte celui-ci à l'entretien et à l'éducation de cet enfant". Et le ministre d'insister :

"Il n'y a absolument rien de plus. On n'impose aucune obligation. Le bill n'est pas rédigé de manière qu'on puisse dire d'une personne qu'elle a commis un délit

---

(1) *Débats de la Chambre des Communes*, session 1944, vol. V, p. 5, 539.

(2) Id., p. 5, 548.

(3) *Appeal Cases* 1937, p. 355-367. Disons tout de suite, avant d'y revenir plus longuement dans notre quatrième partie, que lord Atkin ajoutait immédiatement ces paroles: "Cette loi peut encore viser les catégories de sujets énumérés à l'article 92, et alors elle dépasserait la compétence du Parlement. En d'autres termes, la législation fédérale, même si elle s'applique à la propriété fédérale, peut encore être conçue de manière à empiéter sur les droits civils dans la province ou sur des catégories de sujets réservés à la juridiction provinciale".

(4) *Débats de la Chambre des Communes*, 1944, p. 5549.

si on démontrait qu'elle a touché les allocations et en a fait un mauvais usage. . . Aucune obligation n'est imposée à qui que ce soit; aucun droit contractuel n'est lésé; aucun droit familial n'en souffre". [1]

L'Opposition rétorqua que trois articles au moins de la loi semblaient relever de la compétence législative des provinces: l'article 4, qui subordonnait le paiement de l'allocation à la fréquentation de l'école par l'enfant jusqu'à l'âge de seize ans; l'article 5, qui disait que "la personne qui reçoit l'allocation doit l'affecter exclusivement à l'entretien, au soin, à la formation, à l'instruction et à l'avancement de l'enfant", et l'article 6, qui établissait un tribunal pour décider des questions d'allocations familiales : autant d'articles qui affectaient des pouvoirs provinciaux, à savoir le pouvoir exclusif de légiférer sur l'éducation et le pouvoir de l'administration de la justice dans la province. [2]

Au Québec, la nouvelle loi souleva beaucoup de discussions. [3] Le gouvernement provincial demanda à des juristes de se prononcer sur la constitutionalité d'un tel geste. La réponse de ces derniers fut: la loi est inconstitutionnelle et elle empiète dangereusement sur les droits provinciaux, notamment sur ceux de la province de Québec. [4] Aussi le premier ministre québecois écrivit-il au premier ministre canadien une lettre de protestation contre l'initiative fédérale, et pour aller plus loin, il fit adopter, au cours de la session de 1945, une loi provinciale des allocations familiales, laquelle ne fut pas mise en pratique par la suite.

Quant à la loi fédérale, malgré les protestations du Québec, elle entra en vigueur en juillet 1945 et reste encore en vigueur en 1955. Elle impose actuellement au gouvernement fédéral une dépense de plus de $300,000,000 par année, somme dont la province de Québec, à cause de ses nombreux enfants, reçoit une bonne part (plus de $100,000,000.) mais dans la distribution de laquelle son gouvernement n'a, semble-t-il, absolument rien à faire, ni rien à voir.

Le programme national d'hygiène et de santé (1948)

L'on sait qu'en 1945, lors de la Conférence dite du Rétablissement, le gouvernement fédéral avait présenté tout un ambitieux programme de

---

(1) Ibid.
(2) *Débats de la Chambre des Communes,* 1944, pp. 5571-5572.
(3) Voir à ce sujet *Les allocations familiales fédérales de 1944,* par François-Albert Angers *(L'Actualité économique,* vol. 21, 1945, pp. 228-262); *Les Allocations familiales à Ottawa,* par le R. P. Emile Bouvier, S.J., *(Relations,* septembre 1944).
(4) Les juristes consultés étaient le juge P.-B. Mignault, Me Emery Beaulieu et Me Edouard Asselin (Voir la déclaration du premier ministre du Québec à ce sujet dans le journal *L'Action Catholique,* vendredi, 16 février 1945).

sécurité sociale, comportant, entre autres mesures, un projet d'assurance-santé, des subventions aux services de santé, et une aide financière pour la construction d'hôpitaux. Par suite de l'échec de la Conférence, le gouvernement central parut avoir abandonné ses efforts en ce sens, mais, en 1948, il proposait aux provinces un vaste programme d'assistance financière dans le domaine de l'hygiène et de la santé.

Déjà par la loi sur l'aptitude physique nationale, [1] en 1943, il avait mis sur pied un système de subventions conditionnelles aux provinces et, prévoyant de forts développements pour les années à venir dans le domaine de la santé, il créait, en 1944, un ministère de la Santé nationale et du Bien-Etre social, chargé en particulier de veiller, en collaboration avec les provinces, à la conservation et à l'amélioration de la santé publique.

C'est à ce ministère que fut confié le soin d'administrer le programme de subventions nationales à l'hygiène adopté en 1948. Ce programme établissait, en effet, dix subventions qui englobaient, sous une forme modifiée, trois des quatre catégories d'assistance offertes dans les propositions de 1945, et que le premier ministre qualifiait de "nécessités préalables et indispensables à un régime d'assurance-santé d'envergure nationale". [2]

Voici quelles étaient à l'origine les premières subventions: 1) au relevé des services de santé; 2) à la construction de nouveaux hôpitaux; 3) à l'hygiène publique en général; 4) à l'hygiène mentale; 5) à la lutte antituberculose; 6) à la lutte anticancéreuse; 7) à la lutte antivénérienne; 8) à l'égard des enfants infirmes; 9) à la formation professionnelle; 10) aux recherches sur l'hygiène publique.

Les provinces présentent leurs projets en ces domaines; s'ils reçoivent l'approbation du ministre de la Santé nationale et du Bien-Etre social, une somme déterminée, provenant des fonds fédéraux, est mise en disponibilité pour leur exécution. Normalement le gouvernement fédéral rembourse périodiquement la province, sur la preuve de dépenses, suivant les montants et les fins prévus. [3] C'est ainsi qu'en vertu de ce programme, le gouvernement fédéral a mis à la disposition des provinces, de 1948 à 1953, plus de $160,000,000 dont $93,997,692. ont été dé-

(1) Cette loi, toujours en vigueur, permet au gouvernement fédéral de mettre à la disposition des provinces qui signent un accord avec lui une somme de plus $200,000. par année "pour l'avancement des programmes d'aptitude et de récréation". En 1952-1953, sept provinces participaient à ce programme (Cf. *Annuaire du Canada 1954*, p. 259).
(2) Cf. *Annuaire du Canada 1954*, p. 221.
(3) Cf. *Annuaire du Canada 1954*, p. 221. Dans un bon nombre de cas, la province doit dépenser un montant égal à celui qu'elle reçoit d'Ottawa.

pensés par celles-ci. Il est à noter que, durant cette période de cinq ans, c'est la province de Québec qui a reçu la plus forte somme à ces fins: sur les $48,631,182. mis à sa disposition, elle en a dépensé $29,038,062., alors que l'Ontario ne dépensait que $25,409,171. sur un montant offert de $52,298,392. pour le même temps. [1]

Ajoutons que, depuis 1953, le programme se complète de trois nouvelles subventions : l'une à l'hygiène maternelle et infantile, l'autre à la réadaptation médicale, et une troisième aux services de laboratoire et de radiologie. Elles coûteront au gouvernement fédéral une somme de $42,000,000, répartie sur une période de cinq ans : de 1954 à 1958.

Il n'est pas douteux qu'un tel programme ait beaucoup contribué à l'amélioration des services de santé et d'hygiène dans les différentes provinces, et qu'il ait tout particulièrement facilité la construction des hôpitaux. [2] Il faut, de plus, reconnaître que toutes les provinces ont accepté avec empressement les offres financières du gouvernement fédéral en cette matière. Du point de vue constitutionnel et fédératif, cependant, nous devons faire remarquer que les largesses fédérales ont d'autres résultats pratiques: d'une part, elles permettent au gouvernement central de justifier en quelque sorte sa politique de pleine occupation du champ des impôts directs, d'autre part elles lui offrent l'occasion de s'occuper une fois de plus d'affaires provinciales et de préparer le terrain à une future revendication de compétence en cette matière.

Les arguments invoqués sont toujours les mêmes: les besoins pressants dans ce domaine, la pauvreté financière des provinces et la richesse illimitée du gouvernement fédéral. Qu'on lise plutôt cet extrait de la publication fédérale: *Canada 1954:*

> "L'organisation et la surveillance de la santé publique au Canada relevaient autrefois à peu près exclusivement des autorités provinciales et locales aidées d'organismes bénévoles. Ces dernières années, cependant, le gouvernement fédéral, conformément à la tendance visant à rejeter au moins une partie du fardeau financier sur l'autorité qui possède les pouvoirs d'imposition les plus étendus, a offert d'aider, au moyen de subventions nationales à l'hygiène, à défrayer la construction d'hôpitaux et autres aménagements sanitaires de même que l'expansion de services particuliers. Il a aussi offert certains autres services [3].

Nous aurons l'occasion de discuter plus tard ces arguments; il nous suffit pour le moment de les signaler au passage.

---

(1) Cf. *Programme national d'hygiène.* Rapport quinquennal, 1948-1953, p. 96.
(2) Cf. *Programme national d'hygiène.* Rapport quinquennal, 1948-1953, pp. 14-19.
(3) *Canada 1954* (édition française), p. 97. On retrouve les mêmes arguments dans l'*Annuaire du Canada 1954 :* "Même si, d'après la constitution canadienne, la responsabilité primordiale en matière d'hygiène publique incombe aux provinces, la nature particulière de certains problèmes d'hygiène publique et les besoins fiscaux des provinces ont nécessité la participation fédérale dans certains domaines de la santé publique" (p. 220).

Autres subventions fédérales acceptées par le Québec

Il est bon de mentionner encore certaines autres subventions du gouvernement fédéral aux provinces, et acceptées par le gouvernement québecois, notamment celles qui concernent les vieillards, les aveugles et les invalides.

Par l'amendement de 1951 à la constitution canadienne, le gouvernement fédéral recevait le pouvoir de légiférer sur les pensions de vieillesse (article 94A). [1] Il le fit immédiatement et sa loi entra en vigueur au mois de janvier 1952. En vertu de cette loi, il verse maintenant une pension universelle de $40.00 par mois à toutes les personnes de 70 ans et plus qui répondent aux conditions de résidence prescrites, système qui lui vaut une dépense de plus $300,000,000. par année.

A la conférence fédérale-provinciale de décembre 1950, Ottawa proposait, en plus, de payer la moitié du coût d'un programme d'assistance aux personnes nécessiteuses âgées de 65 à 69 ans. Toutes les provinces y consentirent et, dès 1952, le nouveau système entra en vigueur, nécessitant une dépense de plus de $20,000,000. pour le seul gouvernement fédéral (en 1953-1954), somme qui représente 50 p. 100 du montant versé en allocations par les provinces.

Un même système d'allocations existe, depuis 1952, pour venir en aide aux aveugles, sauf que la contribution fédérale se monte à 75% de $40.00 par mois pour tout pensionnaire éligible, ce qui entraînait pour Ottawa une dépense d'environ $3,000,000. pour l'année 1953-1954.

Ces deux programmes se complètent par un autre institué en 1954 et mis en vigueur au Québec en 1955: le programme d'assistance aux personnes invalides. Le gouvernement fédéral rembourse à la province 50% d'une allocation mensuelle de $40.00 versée à toute personne reconnue invalide selon les termes de la loi provinciale.[2]

---

(1) Depuis 1927, Ottawa avait établi un système de pensions de vieillesse en collaboration avec les provinces.

(2) Il peut être intéressant de connaître quelques textes se rapportant à ces ententes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Voici, par exemple, l'article 3 de la loi fédérale sur les invalides de 1954 : "Avec l'approbation du gouverneur en conseil, le Ministre peut, au nom du gouvernement du Canada, conclure une convention avec une province en vue de pourvoir au paiement à la province, selon la présente loi et les règlements, de montants au titre d'allocations versées par la province en conformité de la loi provinciale, n'excédant pas, à l'égard d'un bénéficiaire quelconque, cinquante pour cent de quarante dollars mensuellement..."

Voici l'article 3 de la loi québecoise sur le même sujet : "Avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, le ministre du bien-être social et de la jeunesse peut conclure, pour le compte du gouvernement de la province, avec le gouvernement du Canada ou tout ministre autorisé à agir de sa part, une convention pour le remboursement du Canada, d'une quote-part des allocations d'assistance payées aux invalides, par la province, en conformité de la présente loi".

Subventions fédérales refusées par le gouvernement québecois

Le système des subventions conditionnelles fonctionne sans trop de heurts quand tous les gouvernements provinciaux acceptent l'offre fédérale, mais si quelques-uns ou même un seul d'entre eux la refusent, alors il prête à beaucoup de critiques et de récriminations, et non sans raison. Les contribuables, en effet, des provinces récalcitrantes se trouvent à payer quand même pour l'application dans les autres provinces d'un programme dont ils ne retirent chez eux aucun bénéfice. Voilà pourquoi en 1919 Ernest Lapointe qualifiait d'"injuste" un tel système.

On sait que, de 1927 à 1936, le gouvernement de la province de Québec refusa de participer au plan de pensions de vieillesse établi par le gouvernement fédéral. En ces dernières années, il est deux exemples typiques d'un refus de ce genre; ils concernent les subventions pour la construction de la route transcanadienne et les octrois aux universités.

Au sujet de la route transcanadienne, une première conférence fédérale-provinciale se tint à Ottawa en décembre 1948 et se termina, semble-t-il, sur un accord général de principe. Aussi l'année suivante, le gouvernement fédéral adopta-t-il sa loi sur ce sujet, loi qui lui permettait de passer avec les provinces un accord sur la construction de la route et de dépenser à cette fin, en cinq ans, une somme ne dépassant pas $150,000,000. Comme dans les autres programmes antérieurs, il offrait de rembourser jusqu'à 50% des frais encourus par les provinces dans la réalisation du projet. En 1950, toutes les provinces signaient ou se disaient désireuses de signer un accord de ce genre, sauf le Québec qui motiva son refus en disant "qu'à son avis l'accord ne renfermait pas de garantie suffisante concernant la sauvegarde des droits de la province". [1]

Ajoutons seulement que durant les trois premières années de la mise à exécution de ce projet, le gouvernement fédéral a remboursé aux provinces ayant signé un accord avec lui, la moitié de leurs dépenses effectuées à cette fin, soit près de $50,000,000.[2]

Il est enfin une autre subvention fédérale, en vigueur depuis quelques années seulement, et que la province de Québec refuse d'accepter: c'est celle qui a trait aux universités. Elle est née, on le sait, d'une recommandation spéciale de la *Commission royale d'Enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada,* dite Commission Massey. Dans leur rapport d'une haute valeur intellectuelle, les commissaires commençaient par faire une distinction, selon eux, essentielle entre *l'éducation acadé-*

(1) *Annuaire du Canada,* 1951, p. 662.
(2) Du 9 décembre 1949 au 31 mars 1953, la part de la contribution fédérale s'élève à $47,928,036. (*Annuaire du Canada,* 1954 p. 831).

mique et *l'éducation générale* ou *extrascolaire,* entre *l'éducation proprement dite* et la *culture,* puis ils affirmaient que "le droit canadien ne comporte aucune disposition générale aux termes de laquelle il serait interdit à un organisme quelconque, officiel ou bénévole, de contribuer à l'éducation de l'individu, le mot étant entendu dans son sens le plus large". Bien plus, ajoutaient-ils, il y a là pour les gouvernements une sorte de devoir d'intervention, et "si le gouvernement fédéral doit renoncer au droit de s'associer avec d'autres groupes sociaux, de caractère public ou privé, en vue de l'éducation générale du citoyen canadien, il faillit à son but intellectuel et moral, perd complètement de vue la véritable notion du bien commun, et le Canada, considéré comme nation, se transformera en société matérialiste".

Il ne leur restait plus qu'à conclure: "Conformément à ces principes, nous sommes convaincus que notre travail n'a, en aucune manière, empiété sur les droits des provinces, mais qu'au contraire, il aura peut-être eu l'utilité d'indiquer quelques modes de collaboration avec elles". [1]

Nous aurons l'occasion plus loin de discuter les trois "principes" énoncés par la Commission Massey dans le domaine éducatif. Contentons-nous de faire remarquer ici que les trois principes en question—distinction entre l'éducation académique et l'éducation générale, droit de tout gouvernement de contribuer à l'éducation au sens large, et devoir du gouvernement fédéral de le faire au nom du bien commun, — s'ils peuvent être soutenus dans l'abstrait, n'en doivent pas moins se plier dans leur application à la situation concrète. Celle-ci, à la fois politique et juridique, découle du caractère fédératif propre au Canada et du partage des pouvoirs législatifs entre deux ordres de gouvernement, dont chacun est suprême dans sa sphère d'activité. Or ce partage attribue en exclusivité aux législatures provinciales, le pouvoir de légiférer sur l'éducation sans aucune distinction.[2]

---

(1) *Rapport de la Commission royale d'Enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada* (Ottawa 1951), pp. 7-8.

(2) Rappelant les motifs mis de l'avant par la Commission Massey pour justifier l'aide fédérale aux universités, le *Mémoire de la Fédération des collèges classiques de la province de Québec* ajoute ce qui suit :

"Ces louables motifs ne peuvent nous justifier d'ignorer l'aspect constitutionnel de la mesure en question. En effet, si le bien commun exige que l'Etat favorise par divers moyens, y compris des subventions, l'accomplissement de la mission culturelle des universités et de toutes les institutions d'enseignement, on ne doit pas perdre de vue que, dans un Etat fédératif, la responsabilité politique du bien commun est répartie entre deux autorités : le pouvoir fédéral et le pouvoir provincial. Chacun de ces deux pouvoirs ne représente à lui seul qu'une part du bien commun total des Canadiens. Comme nous l'avons signalé plus haut, le bien commun relatif à l'enseignement et aux institutions qui le dispensent est placé sous la responsabilité du gouvernement provincial" *(L'organisation et les besoins de l'enseignement classique dans le Québec,* (Montréal 1954), p. 244).

Quoi qu'il soit, les commissaires crurent que les trois principes énoncés les justifiaient d'étudier le problème des universités. Encore avouent-ils qu'au début ils étaient plus ou moins sûrs de leur compétence en la matière:

"Au début de notre travail, nous avions pensé que les universités canadiennes n'étaient pas dans le cadre de nos attributions et que, par conséquent, elles ne devaient pas être comprises dans cette enquête. Toutefois, à mesure que celle-ci se poursuivait, il nous devint impossible de ne pas tenir compte de l'influence que les universités exercent sur les divers sujets qui ressortissent officiellement à notre mandat; et les nombreuses observations qui nous ont été faites en ce sens ont aussi aidé à nous convaincre de la nécessité d'étudier cette question". [1]

Ainsi convaincus, les commissaires, prétextant que les universités rendent "à la cause nationale directement ou indirectement, des services tellement étendus qu'on peut dire d'elles qu'elles contribuent de la manière la plus efficace à la puissance et à l'unité du pays", [2] en arrivaient à recommander l'aide fédérale aux universités au prorata de la population de chacune des provinces du Canada : "Que ces contributions, ajoutaient-ils, soient accordées après consultation avec le gouvernement et les universités de chacune des provinces et qu'elles soient distribuées à chaque université au prorata du nombre d'étudiants inscrits". [3]

Le Rapport Massey était à peine paru et connu du grand public que le gouvernement fédéral se disait prêt à octroyer son aide financière aux universités canadiennes. De fait, dès le mois de juin 1951, il se faisait voter un crédit budgétaire qui lui permettait de dépenser un peu plus de $7,000,000. en subventions aux universités. Pour ménager les sentiments de la province de Québec, il accepta la formation d'une commission fédérale-québecoise qui serait chargée de la distribution des octrois. Le Québec accepta l'aide fédérale, mais pour un an seulement.

L'année suivante, le gouvernement provincial s'opposait aux subsides fédéraux, et s'y oppose encore aujourd'hui, en donnant pour raison que l'éducation, y compris l'éducation universitaire, est un domaine exclusivement provincial dans lequel le gouvernement fédéral n'a pas le droit de pénétrer. [4] Enfin, pour compenser les pertes encourues par les

---

(1) *Rapport de la Commission royale d'Enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, p. 157.
(2) Ibid.
(3) *Rapport de la Commission royale d'Enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, p. 411.
(4) Discours du premier ministre de la province de Québec à l'Assemblée législative, le 16 février 1953, d'après le compte rendu du *Soleil*, le 17 février 1953.
Il peut être intéressant de rappeler que le problème des universités n'a pas échappé à la considération des Pères de la Confédération. Si l'on en croit une lettre du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, M. Arthur H. Gordon, au secrétaire d'Etat des Colonies, à Londres, le 22 septembre 1864, la conférence de Charlottetown aurait esquissé une première répartition des tâches entre le

universités québecoises à la suite de ce refus, il vient de commencer à leur accorder des subventions spéciales provenant des fonds que lui rapporte sa loi de l'impôt sur le revenu des particuliers établie en 1954.

Telle est la situation en 1955, au moment où nous rédigeons notre Rapport. Aucune autre initiative fédérale dans le domaine des subventions conditionnelles, semble-t-il, n'a souligné davantage la situation délicate dans laquelle les largesses répétées d'Ottawa pour des fins provinciales placent le Québec. Les autres provinces peuvent les accepter sans danger, mais il n'en est pas toujours ainsi pour le Québec, surtout quand de telles largesses concernent un domaine aussi sensible et important, au point de vue spirituel, que l'éducation. Sans doute, il lui est toujours permis de les refuser, mais alors ce sont ses propres citoyens qu'elle punit, puisque ceux-ci contribuent de leur argent au maintien dans les provinces, d'un système de subventions dont ils ne retirent eux-mêmes aucun bénéfice.

Conclusion

De cette revue rapide de l'histoire des relations fédérales-provinciales au Canada, il se dégage quelques constatations générales que nous voudrions formuler avant de terminer cette première partie de notre Rapport.

Tout d'abord, les provinces qui ont mis moins de trente ans à conquérir leur autonomie politique et juridique n'ont pas encore réussi à s'assurer une pareille autonomie dans le domaine financier et fiscal. Et pourtant si l'on s'en tient uniquement aux textes constitutionnels, la première semblait beaucoup plus difficile à obtenir que la seconde. Que les résultats aient été différents, la cause peut, semble-t-il, en être cherchée dans un double phénomène: d'une part, un gouvernement central qui occupe systématiquement les domaines les plus productifs d'imposition et offre d'alléchantes subventions aux provinces pour qu'elles lui laissent le monopole des grands impôts; d'autre part, des provinces qui ne présentent pas un front uni, cherchent à obtenir d'Ottawa, chacune pour elle-même, les plus grands avantages financiers possibles sans trop se préoccuper des autres, et en sont venues à se comporter, pour la plupart, comme si l'autonomie fiscale n'était pas nécessaire au maintien de leur autonomie législative et politique.

---

gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Ceux-ci auraient reçu juridiction sur l'éducation, sauf sur les universités (voir le Rapport O'Connor, annexe 2, pp. 94-95). Dans les Résolutions de Québec, il n'est plus question d'une telle exception, et il semble bien qu'entre les deux conférences, l'on ait décidé que le problème des universités devait se confondre avec le problème de l'enseignement en général et donc demeurer sous la juridiction provinciale.

3. Autre constatation: au Canada comme partout ailleurs, les guerres et les crises économiques se sont revélées néfastes au régime fédératif. La première guerre mondiale a vu le gouvernement fédéral pénétrer pour la première fois, dans le champ de l'impôt direct et offrir, comme une sorte de compensation, des subventions conditionnelles aux provinces. La crise de 1930-1935 a démontré la vulnérabilité de la fiscalité provinciale, et il s'en est suivi une situation chaotique, à laquelle la Commission Rowell-Sirois a proposé de remédier en confiant au gouvernement fédéral toutes les principales sources de revenu. La deuxième grande guerre mondiale enfin a assuré à Ottawa une situation prépondérante, lui a permis de présenter ses projets centralisateurs au nom de l'efficacité, de la simplicité et de l'économie dans l'administration, et de développer tout un nouveau réseau de subventions conditionnelles, grâce auquel il peut suivre de près un bon nombre d'activités provinciales. Il en est résulté une forte diminution de l'esprit fédéraliste et une renaissance de l'ancien esprit impérialiste à la Macdonald.

L'histoire des relations fédérales-provinciales, ainsi que la géographie canadienne et la sociologie, nous apprennent cependant qu'il ne faut pas proclamer trop vite que cette marche à la centralisation est "irréversible" et "inévitable". Que la paix soit rendue au monde et que la prospérité actuelle se maintienne, et le gouvernement fédéral aura perdu la plupart des arguments qu'il invoque pour régenter la fiscalité et les finances provinciales. Il faudrait cependant que toutes les provinces prennent conscience de leur dignité de gouvernements majeurs en ce pays et qu'elles présentent un front commun dans la revendication de leurs droits. C'est ainsi qu'elles ont réussi à conquérir leur autonomie politique et juridique; c'est ainsi qu'elles doivent procéder pour assurer leur autonomie fiscale et financière. Encore une fois, nous ne croyons ni au déterminisme, ni au fatalisme en histoire. Il nous semble plus juste, d'une part, de reconnaître que "le gouvernement fédéral et les provinces ont joué tour à tour un rôle prédominant", et de penser, d'autre part, que "ces oscillations continuelles demeureront sans doute un trait important du fédéralisme canadien". [1]

Dernière constatation: il n'est pas bon pour la province de Québec d'être seule à livrer la lutte pour la cause de l'autonomie provinciale, et cependant il est parfois nécessaire qu'elle la soutienne quand même.

L'attitude du Québec peut lui être préjudiciable pour deux raisons: d'une part, elle l'isole au sein de la fédération canadienne et permet à ses

---

(1) Maurice Lamontagne, *Le Fédéralisme canadien*, (Québec 1954), p. 100.

adversaires d'insinuer qu'elle s'oppose au progrès de tout le pays; d'autre part, elle crée une situation qui finit par exercer sur les habitants et le gouvernement de la province une pression quasi intolérable, en les portant, les premiers à désirer, le second à se résigner à accepter, les bénéfices financiers d'initiatives fédérales par ailleurs plus ou moins en accord avec le mode de vie et la conception de l'homme et de la socité, propres aux Canadiens français. A cet égard, la situation résultant du plan fédéral d'octrois aux universités ressemble fort à celle que dut affronter le gouvernement libéral de M. Taschereau, de 1927 à 1936, à propos du programme fédéral des pensions de vieillesse.

En dépit de ces inconvénients, dont la gravité devrait amener le gouvernement fédéral à hésiter longuement avant de proposer aux provinces ou aux institutions un projet qu'il sait inacceptable en principe au Québec, il n'en reste pas moins nécessaire parfois que celui-ci soutienne, même seul, la lutte en faveur des droits provinciaux. En raison de son histoire ainsi que du caractère culturel de la population qu'il englobe, le Québec, quoi qu'on en dise, n'est pas une province comme les autres. Il parle au nom de l'un des deux groupes etchniques qui ont fondé la Confédération, comme l'un des deux associés qui ont officiellement droit de vivre et de s'épanouir en ce pays. Il est le seul à pouvoir représenter l'un de ces deux associés, comme il est le seul à pouvoir déterminer les motifs qu'il a de refuser les largesses fédérales.

Tout au long de son histoire, il a rarement abandonné la cause de l'autonomie provinciale, et même depuis quelques années il se pose en champion du fédéralisme canadien, d'un fédéralisme qui n'est pas si désuet et dépassé qu'on a bien voulu l'écrire. En tout cas, l'histoire des relations fédérales-provinciales au Canada est loin de démontrer que la province de Québec, en voulant maintenir un fédéralisme authentique, livre une lutte perdue d'avance et qu'il n'y a plus pour elle d'autre alternative que celle de s'intégrer lucidement au régime que lui propose le gouvernement d'Ottawa et que certains qualifient de "nouveau fédéralisme canadien". [1]

(1) Voir, dans la IVe partie du présent Rapport la 3e section, entièrement consacrée à l'examen critique de ce "nouveau fédéralisme canadien".

Deuxième partie

Les Finances Publiques

Introduction

Au cours de notre aperçu historique, nous avons constamment insisté sur l'aspect financier des relations fédérales-provinciales. C'est un fait, observions-nous, que les provinces ont conquis depuis longtemps leur autonomie sur le plan politique et juridique, mais n'ont jamais joui d'une solide base financière et fiscale. Aujourd'hui même, la plupart, plus soucieuses de sécurité que de liberté, acceptent de redevenir des colonies du gouvernement d'Ottawa, pourvu que ce dernier s'engage à leur garantir le minimum vital.

Le Québec, lui, a toujours préféré que la sécurité de son existence se fonde sur la liberté de son gouvernement et comme il n'y a pas de liberté de gouvernement possible sans la maîtrise de sources financières et fiscales stables, il sait trop bien que c'est sur ce point que se joue, et va se jouer encore plus à l'avenir, le sort de son autonomie et de sa liberté d'épanouissement. Qu'en est-il de la situation financière actuelle de la Province? A cette question, il importe d'apporter des réponses précises et détaillées. Aussi est-ce à cette tâche austère mais nécessaire que s'emploiera la seconde partie de notre Rapport.

CHAPITRE I

Finances québecoises et subventions fédérales

Rappelons tout d'abord brièvement quelle a été l'attitude historique du Québec à l'égard des subventions fédérales, et quelle part ces dernières ont tenu à différentes époques dans le budget provincial québecois. On peut à cet égard, semble-t-il, distinguer trois phases dans la période qui va de 1867 à 1939 et que nous examinerons dans le présent chapitre: celle des réclamations particulières, celle des demandes générales de revision de l'article 118, et celles des subventions conditionnelles.

1ère phase : les réclamations particulières (1867-1884)

L'article 118 de l'Acte constitutionnel assurait au Québec une double subvention fédérale : l'une de $70,000 pour fins administratives, l'autre de $889,253 équivalant à une somme de $0.80 par tête de population selon le recensement de 1861. Si l'on consulte toutefois les premières statistiques de l'époque, on s'aperçoit que le montant total des subventions au Québec a subi plusieurs variations dans les premières années de la Confédération. Ainsi, par exemple, il était de $913,420 en 1868, de $979,802 en 1869, de $859,626 en 1870, de $800,000 en 1871, 1872, 1873, puis enfin de $959,253 à partir de 1875 jusqu'à l'année 1885.

L'explication de ces variations tient à une particularité du règlement financier de 1867. Le Dominion avait alors assumé les dettes des provinces, mais non pas totalement celle de l'ancienne province du Canada. Restait un excédent de $10,400,000 sur lequel les deux provinces d'Ontario et de Québec devaient payer un intérêt au Dominion, ce qui représentait pour le Québec une somme annuelle d'environ $250,000. Or, au tout début de la Confédération, les finances de la Province étaient loin d'être prospères, le subside versé par Ottawa y constituant près de 60 p. 100 des revenus.

TABLEAU I [1]

Revenus du Québec en 1869

Domaine public	$ 391,000
Régie des spiritueux	70,000
Intérêts, etc.	12,000
Permis, droits, etc.	156,000
Divers	14,000
	643,000
Subvention fédérale	980,000
	$1,623,000

Disposant de si peu de revenus, la Province était hostile à l'idée comme au fait d'être forcée de payer $250,000 d'intérêts sur une dette que, prétendait-elle, le Haut-Canada avait contractée pour la plus grande part. Il s'ensuivit une forte pression politique de Québec sur Ottawa et ce dernier, en 1873, jugea que la meilleure solution serait d'assumer totalement la dette des Canadas-Unis, c'est-à-dire de ne plus exiger aucun intérêt à cet égard ni du Québec ni de l'Ontario.

Cette mesure permit à la Province d'équilibrer son budget et même de déclarer un léger surplus, comme l'indique le tableau suivant [2].

(1) Statistiques données par M. Stewart Bates dans *Histoire financière des gouvernements canadiens,* 1939, p. 153 (appendice au Rapport Rowell-Sirois).
(2) Cf. D. G. Creighton, *L'Amérique Britannique du Nord à l'époque de la Confédération,* Ottawa 1939 (Appendiee 2 au Rapport Rowell-Sirois), pp. 114-116.

TABLEAU 2

Recettes et dépenses du gouvernement québecois pour l'année financière terminée le 30 juin 1874

(en milliers de dollars)

Recettes		*Dépenses*	
Subventions fédérales	976	Services sociaux	218
Licences, permis et droits :		Instruction publique	320
Droits judiciaires	168	Administration de la justice	558
Autres droits	163	Législation	173
Domaine public	543	Administration générale	263
Amendes et pénalités	19	Agriculture	61
Ventes de biens et services	17	Domaine public :	
Remboursements de dépenses	16	forêts	129
Intérêt, prime et escompte	124	colonisation	66
Autres recettes courantes	7	Transports :	
		chemins de fer et canaux	39
		routes et ponts	115
		Fonds de fidéi-commis	1
Total du revenu courant	2,033	Total de la dépense courante	1,943

Déjà, comme on le voit, les subventions fédérales comptaient pour moins de la moitié des revenus de la Province. Ce pourcentage allait décroître constamment par la suite, à mesure que celle-ci élargirait la base de ses recettes, tout particulièrement en recourant aux impôts directs.

N'ayant plus de dette en 1873, le gouvernement québecois passa bientôt de la réserve à l'audace et se lança dans une coûteuse politique ferroviaire (subventions aux compagnies et prise en charge de la construction de chemins de fer) qui l'obligea à contracter des emprunts pour près de $15 millions. En 1882, le service de la dette absorbait $885,000, soit plus que les revenus provenant du domaine public, lesquels s'élevaient alors à environ $850,000. Vainement s'adressa-t-il tout d'abord à Ottawa pour avoir du secours, en donnant comme raison que ce dernier avait subventionné la construction des chemins de fer en Ontario.

Pressé par les difficultés financières, le gouvernement québecois finit par se résoudre à deux mesures énergiques : la première fut de vendre à l'entreprise privée les chemins de fer provinciaux, opération qui ne lui rapporta cependant qu'environ 50 p. 100 du coût total; la seconde fut d'imposer toute une série de taxes sur les corporations : banques, compagnies d'assurances, de prêts, de navigation, de télégraphes et de téléphones, de chemins de fer, etc., taxes que celles-ci refusèrent

de payer jusqu'au jour où le Conseil privé britannique les déclara, en 1887, de compétence provinciale dans la cause *The Bank of Toronto v. Lambe.*

Cependant, le gouvernement québecois s'était de nouveau adressé à Ottawa pour lui demander deux choses : une assistance financière égale à celle qu'il avait octroyée en Ontario pour la construction des chemins de fer et le remboursement du montant des intérêts versés, de 1867 à 1873, sur l'excédent de dette des Canadas-Unis. En 1884, Ottawa se rendait à ces demandes: il accordait une somme de $2,400,000 pour couvrir en partie les dépenses encourues par le gouvernement québecois dans la construction du chemin de fer entre Québec-Montréal-Ottawa, et il haussait son allocation de dette de $2,550,000 en compensation des intérêts versés au Dominion durant la période de 1867-1873. Afin de maintenir l'égalité de traitement, on procéda aussi à un rajustement des allocations versées aux autres provinces, de sorte que l'Ontario, déjà pourtant en excellente position financière, ne s'en vit pas moins octroyer un montant de $2,848,300.

Nous avons cru bon de rappeler ces incidents, parce qu'ils constituent les seules réclamations particulières que le Québec ait adressées au gouvernement fédéral. Dans le long tableau des subventions spéciales accordées par Ottawa aux provinces de 1867 à nos jours, on ne trouve pas le nom du Québec [1]. C'est d'un autre côté que son effort se porte.

2e phase : demandes de revision de l'article 118 (1884-1907)

Le règlement financier de la Confédération comportait cette clause particulière que la subvention fédérale payée au Québec et à l'Ontario devait se calculer sur le chiffre de la population au moment du recensement de 1861, et cela pour ainsi dire à perpétuité, quelle que soit l'augmentation future de cette population. C'était là une restriction que le gouvernement québecois ne tarda pas à trouver odieuse et fort coûteuse. Aussi commença-t-il, dès 1883, une campagne destinée à faire modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, "de façon que la subvention annuelle versée à la province par le fédéral soit calculée pour chaque période décennale en tenant compte des chiffres du nouveau recensement" [2].

---

(1) Cf. W. Eggleston et C. T. Kraft, *Subventions et allocations du Dominion aux provinces.* (Ottawa 1939) pp. 196 et suiv.
(2) *Documents parlementaires du Dominion,* 1885, vol. 10, no 34, p. 579.

Le Dominion n'ayant pas jugé opportun de répondre favorablement à cette demande, le gouvernement québecois revint de nouveau à la charge en 1885, et fit valoir les frais considérables qu'occasionnait l'accroissement continuel de la population alors que les subventions fédérales demeuraient fixées au chiffre du recensement de 1861. Devant le refus persistant d'Ottawa, Honoré Mercier, premier ministre du Québec, convoqua une conférence des délégués des provinces à Québec en vue d'y discuter deux questions de première importance: l'autonomie provinciale et les subventions fédérales. Nous avons dit ailleurs les résultats de cette conférence et comment Macdonald accueillit plutôt froidement les résolutions qui y furent adoptées.

Les choses en restèrent là pour quelque temps, puis de nouveau, en 1902, le Québec prenait l'initiative d'une nouvelle conférence interprovinciale en vue d'en arriver à faire accepter par Ottawa la revision de l'article 118. Il n'est pas sans intérêt de s'arrêter ici quelque peu pour examiner les raisons mises de l'avant par la Province pour faire augmenter les subventions fédérales. Le Mémoire présenté à la conférence par le premier ministre du Québec les expose clairement.

Voici tout d'abord une explication générale concernant la répartition des pouvoirs de taxation ainsi que la base des subventions fédérales :

"Le subside de quatre-vingts cents par habitant a été accordé aux provinces moyennant l'abandon par ces dernières de leurs droits de douane et d'accise. Aux termes de l'article 64 des Résolutions de Québec, les provinces cédaient leurs pouvoirs de taxation moyennant une subvention annuelle équivalant à quatre-vingts cents par habitant. L'article 43 desdites Résolutions réservait aux législatures provinciales le droit d'imposer des impôts directs, et le transport mentionné à l'article 64 ne visait que les impôts indirects. Comme tous les impôts indirects consistent soit en droits de douane, soit en droits d'accise, il suit que la subvention de quatre-vingts cents par habitant était consentie en retour de l'abandon au gouvernement central des droits de douane et d'accise perçus jusque-là par les provinces. La répartition des pouvoirs de taxation établie par l'Acte d'Union donne suite aux dispositions de ces Résolutions."

Et le Mémoire se continue en donnant les précisions suivantes :

"Le subside de tant par habitant s'élève pour la province de Québec à $889,252.80. Durant la première année de la Confédération, les droits de douane et d'accise se sont élevés à $11,580,968.25; en 1900, ces deux sources de revenu ont rapporté $38,245,223. Il suit donc que la province de Québec qui, durant la première année du régime actuel, touchait un subside équivalant à environ sept et trois quarts pour cent des droits de douane et d'accise perçus par Ottawa, ne touchait plus en 1900 que deux et un tiers pour cent environ de ce revenu" [1].

Afin de mieux démontrer le besoin où l'on était de reviser la formule de 1867, le premier ministre du Québec donnait alors un état compa-

(1) *Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1887 à 1926.* (Ottawa 1951), p. 34.

ratif des dépenses de sa Province au début de la Confédération et durant la dernière année écoulée.

TABLEAU 3

Etat comparatif des dépenses du Québec

	1867-1868	1900-1901
Gouvernement civil	$ 104,096.45	$ 278,307.42
Administration de la justice	300,442.63	618,296.88
Maisons de correction	26,964.40	60,000.00
Législation	109,144.06	235,596.09
Education, etc.	275,605.27	465,589.68
Asiles, hôpitaux et oeuvres de charité	125,256.63	397,895.75
Terres domaniales, travaux publics, agriculture et colonisation	226,678.82	678,806.83
Licences, etc.	15,050.28	72,769.65
Dette publique	—	1,617,344.06
Inspection des établissements industriels	—	12,000.00
Gazette officielle du Québec	—	13,000.00
Bureau d'hygiène provincial	—	17,625.08
Pensions : service civil, etc.	—	45,321.47
Caisse des municipalités	—	180.00
Vente de propriétés	—	286.40
Chemins de fer	—	123,310.10
Paiements divers	—	71,592.83
	1,183,238.54	4,707,922.24
Subventions fédérales	959,252.80	1,086,713.48

Par ce tableau, le premier ministre du Québec entendait montrer statistiquement l'écart croissant qui était en voie de s'établir entre les dépenses provinciales et les subventions fédérales : la première année de la Confédération, ces subventions couvraient 80 p. 100 des dépenses de la Province, mais seulement 23 p. 100 en 1900-1901. Aussi en concluait-il à la nécessité de reviser la formule de 1867, et en premier lieu de faire sauter la clause qui, pour le Québec, liait le calcul de la subvention fédérale au chiffre de la population de 1861.

Ce qu'il advint de ces demandes, nous l'avons déjà dit ailleurs. En deux mots, le gouvernement Laurier finit par y donner pleine satisfaction par l'amendement constitutionnel de 1907 à l'article 118 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Voici, pour fins de comparaison, ce que recevait le Québec avant et après cet amendement.

TABLEAU 4

Etat comparatif des montants reçus par le Québec avant et après la revision de 1907

	1867-1907	1907-1908
Subside pour fins administratives	$ 70,000.00	$ 240,000.00
Subside selon la population	889,000.00	1,319,000.00
Intérêt sur allocation de dette	127,000.00	127,000.00
	1,086,000.00	1,686,000.00

Ainsi donc, de cette revision en faveur de laquelle il avait mené la lutte durant plus de vingt ans, le Québec retirait le gain substantiel de six cent mille dollars, gain qui irait croissant à l'avenir puisque les subventions fédérales se calculeraient désormais d'après le chiffre de population fourni par le dernier recensement.

Ayant obtenu ce qu'il désirait, le Québec maintenant abandonne la lutte en ce qui concerne les subventions fédérales. Occasionnellement il se joindra bien aux autres provinces pour réclamer d'Ottawa un certain pourcentage des droits de douane et d'accise perçus annuellement par le Dominion, mais rien n'indique qu'il en ait fait une question de principe et que surtout il ait attaché beaucoup d'importance à cette réclamation. Au contraire, une période nouvelle commence au cours de laquelle le Québec va se montrer plutôt défiant et réticent à l'égard des offres de nouvelles subventions qu'Ottawa ne cessera de faire aux provinces.

3e phase : les subventions conditionnelles (1907-1939)

La coûteuse politique d'aide aux chemins de fer poursuivie au lendemain de la Confédération influença pour les années à venir toute l'attitude du gouvernement québecois. Celui-ci, à la recherche de nouveaux revenus, se tourna à la fois vers Ottawa pour lui demander d'augmenter le chiffre de ses subventions et vers le champ de l'impôt direct pour y taxer d'abord les corporations, puis les successions. Et surtout il ne voulut plus se risquer dans des entreprises qui lui occasionneraient de fortes dépenses.

Aussi, à partir du début du XXe siècle, et surtout après la revision de 1907, connut-il une ère de surplus budgétaires uniques au Canada. En 1908, 1910 et 1912, par exemple, il déclarait plus d'un million de

dollars de surplus. Un fait nouveau s'est produit au moment où va se déclarer la première guerre mondiale: les impôts directs sont devenus la source la plus importante de revenus du gouvernement provincial. En 1913, ils rapportent $2,076,000 et, l'année suivante, $2,602,000, tandis que les subventions fédérales se maintiennent à $1,969,000. Ces dernières désormais, même si elles augmentent quelque peu numériquement avec chaque recensement décennal, décroissent constamment en importance dans le budget québecois.

TABLEAU 5

Etat comparatif des revenus du Québec provenant des impôts directs et des subventions fédérales [1]

	Subventions fédérales : %	Impôts directs : %
1913	25.5	26.9
1923	10.7	29.8
1933	7.5	42.3
1939	3.9	54.6
1945	2.8	56.4
1950	1.3	68.3
1952	1.2	69.1

En fait, il y a longtemps que ces subventions ne sont plus un objet de controverse entre les gouvernements d'Ottawa et de Québec. On ne peut en dire autant toutefois de la nouvelle formule mise à la mode par le gouvernement fédéral depuis 1913 et surtout après la première guerre mondiale : la formule des subventions conditionnelles.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer dans la première partie du présent Rapport, le gouvernement québecois se montra toujours quelque peu défiant à l'égard d'un procédé qui permettait au gouvernement central de dépenser son argent pour des fins provinciales, et il fallut des années pour amener le premier ministre du temps, l'honorable Alexandre Taschereau, à accepter de collaborer au plan de pensions de vieillesse. Voici un tableau des sommes reçues par le Québec, de 1913 à 1937, en vertu des subventions conditionnelles [2].

---

(1) Pour les détails, voir le quatrième volume du présent Rapport : *Documentation statistique.*

(2) Pour les détails par année, voir W. Eggleston et C. T. Kraft, *Subventions et allocations du Dominion aux provinces,* (Ottawa 1939), p. 126. Etude préparée pour la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces.

TABLEAU 6

Total des subventions conditionnelles au Québec de 1913 à 1937

Loi d'instruction agricole	$ 2,779,919
Coordination des bureaux de placement	375,553
Loi des grandes routes du Canada	4,748,420
Loi d'enseignement technique	2,569,656
Lutte antivénérienne	442,989
Pensions de vieillesse	2,345,107
Total de toutes les subventions	13,261,644

Si l'on se rappelle que ce total se répartit sur une période d'un quart de siècle, on découvre que le gouvernement fédéral a, en moyenne, versé annuellement au Québec un peu plus d'un demi-million pour l'aider à atteindre certains objectifs déterminés par Ottawa lui-même.

Enfin, à cette somme, il faut ajouter les allocations d'assistance aux chômeurs versées par le Dominion à la Province entre 1930 et 1940, et dont l'ensemble atteint un montant de $66 millions, allocations que la guerre allait faire disparaître toutefois.

Ainsi donc, au moment où la Commission Rowell-Sirois va rendre public son rapport et faire connaître ses propositions et recommandations en vue d'une nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux entre le Dominion et les provinces, les revenus du Québec proviennent, pour 54.6%, des impôts directs, et pour 3.9%, des subventions fédérales statutaires. Nous allons voir bientôt quelle situation financière les propositions du Rapport Rowell-Sirois entendaient faire à la Province.

CHAPITRE II

Finances provinciales et ententes fiscales

A partir de 1940, les relations fédérales-provinciales sont sans doute dominées par le fait primordial de la seconde guerre mondiale, mais aussi par les recommandations du *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* ainsi que par les accords fiscaux que le gouvernement fédéral tentera de conclure et conclura de fait avec la plupart des provinces. Nous voudrions revenir ici brièvement sur l'aspect proprement financier des relations fédérales-provinciales durant ces quinze années si fertiles en événements de toutes sortes et en expériences nouvelles, années au cours desquelles le Québec a dû payer bien cher sa fidélité à la cause de l'autonomie provinciale en matière fiscale.

Le Québec et les recommandations du Rapport Rowell-Sirois

Avant d'en venir aux recommandations proprement dites du Rapport, commençons par souligner un aspect des finances publiques qui n'a d'ailleurs pas échappé à l'attention des Commissaires. Certaines provinces de l'Ouest, et surtout leurs municipalités, s'étaient lancées, durant la période de prospérité, dans de vastes entreprises qui dépassaient leurs moyens financiers, alors que le Québec se faisait plutôt remarquer par sa modération [1]. Aussi ces provinces furent-elles les premières, dès que

(1) "De plus, de nombreuses municipalités de l'Ouest amorcèrent des projets ambitieux qui dépassaient largement les besoins du moment et se fondaient sur une évaluation trop optimiste de l'augmentation de la population. Dans les provinces des Prairies et la Colombie Britannique, les dépenses municipales par tête étaient à peu près le double (1913) de celles des municipalités du Canada central" *(Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces,* vol. I, p. 90).

la crise éclata, à se déclarer en mauvaise posture financière et à réclamer le secours financier d'Ottawa.

Il n'est pas sans intérêt à ce propos de présenter ici un tableau qui donne une excellente idée des dépenses provinciales et municipales par tête ainsi que leur évolution au cours de la période 1921-1930.

Dépenses par tête des provinces et municipalités canadiennes [1]
(compte courant)

	1913	1921	1926	1930
	$	$	$	$
Ile du Prince-Edouard	**6.31**	**11.39**	**13.20**	**16.94**
province	4.73	7.92	9.19	12.20
municipalités	1.58	3.47	4.01	4.74
Nouvelle-Ecosse	**9.10**	**19.51**	**22.92**	**28.35**
province	3.28	6.80	9.64	13.10
municipalités	5.82	12.71	13.28	15.25
Nouveau-Brunswick	**8.63**	**19.38**	**23.68**	**29.05**
province	3.73	8.74	9.99	15.72
municipalités	4.90	10.64	13.69	13.33
QUEBEC	**13.72**	**22.90**	**29.96**	**37.31**
province	3.80	5.43	9.37	14.01
municipalités	9.92	17.47	20.59	23.30
ONTARIO	**17.00**	**35.70**	**44.08**	**51.58**
province	3.96	7.58	12.32	16.63
municipalités	13.04	28.12	31.76	34.95
Manitoba	**27.15**	**43.54**	**42.60**	**49.03**
province	7.14	13.48	14.06	18.03
municipalités	20.01	30.06	28.54	31.00
Saskatchewan	**27.25**	**40.67**	**39.98**	**47.98**
province	9.61	15.08	13.27	20.79
municipalités	17.64	25.59	26.71	27.19
Alberta	**28.50**	**45.98**	**48.30**	**52.73**
province	7.41	18.06	19.00	22.50
municipalités	21.09	27.92	29.30	30.23
Colombie Britannique	**57.89**	**63.93**	**58.82**	**69.11**
province	31.39	33.62	33.06	38.72
municipalités	26.50	30.31	25.76	30.39
CANADA	**19.30**	**33.54**	**38.61**	**45.95**
province	6.15	10.23	13.18	17.96
municipalités	13.15	23.31	25.43	27.99

(1) Idem, vol. III, p. 66.

Cet état de choses, on le sait, cette quasi-faillite des finances publiques de certaines provinces, fut à l'origine de la création de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces, dont le rapport, présenté au gouvernement fédéral en 1940, constituait, avec toute sa documentation, une revue des plus intéressantes de l'évolution économique et financière du pays depuis la Confédération, mais aussi, par ses recommandations, notamment en matière fiscale, menaçait sérieusement l'autonomie des provinces, même s'il prétendait par ailleurs la sauvegarder.

Les recommandations du Rapport sont connues. Elles s'exprimeraient brièvement de la façon suivante :

a) que le soutien des chômeurs aptes au travail et des personnes à leur charge devienne une responsabilité strictement fédérale;

b) que le Dominion prenne à sa charge toutes les dettes provinciales (directes et garanties); et que dans le cas particulier du Québec, en raison du montant peu élevé de sa dette, il assume 40% du coût net ou absolu du service des dettes réunies de la Province et des municipalités;

c) que les provinces abandonnent toutes les subventions statutaires versées en vertu de la Constitution. Elles seraient remplacées par des subventions dites "de la norme nationale", que le Dominion verserait annuellement à certaines provinces. Une fois déterminé, le montant de la subvention serait irréductible mais pourrait être augmenté à des intervalles convenables et d'après les avis d'une commission des finances, dont l'institution était recommandée;

d) que les provinces — *et c'était là la recommandation la plus dangereuse comme nous le verrons plus loin* — cessent de percevoir : l'impôt sur le revenu des particuliers, les impôts sur les corporations ou sur le revenu des corporations, et les droits sur les successions. Le gouvernement fédéral verserait cependant annuellement à chaque province une somme égale au montant de l'impôt que la province aurait encaissé en percevant, des compagnies minières et pétrolifères, 10% du revenu net provenant de l'extraction et de l'affinage des huiles et minerais de cette province.

Le rapport de la Commission estimait pour l'année 1939 à $27.9 millions le gain net que la province de Québec réaliserait en acceptant ces recommandations [1]. En admettant que le calcul fût alors exact et en sup-

(1) Voir Volume *Documentation*, Partie I, tableau 27.

posant que les propositions eussent été acceptées en 1939, voici quel serait le résultat actuel :

Résultat sur le budget de la province de Québec de l'acceptation des recommandations de la Commission Rowell-Sirois pour les années financières 1952-53 et 1955-56

	1952-53 [1]	1955-56
	(millions de dollars)	
Revenus perçus qui auraient été abandonnés		
Subsides fédéraux	3.2	3.2
Impôt sur les corporations (inc. compagnies minières)	69.8	73.8
Impôt sur les particuliers	—	27.0
Droits sur les successions	12.8	12.0
	85.8	116.0
A déduire—		
Avantages prévus dans les recommandations de la Commission		
Dégrèvement des exploitations minières et pétrolifères — estimé	10.0	10.0
Service net de la dette assumée par le fédéral et versements au fond d'amortissement discontinués par suite de cette absorption	12.3	12.3
Subvention de la norme nationale	8.0	8.0
	30.3	30.3
PERTE NETTE DE LA PROVINCE	55.5	85.7

(1) En laissant de côté le domaine municipal où le bénéfice net pourrait encore être estimé à environ 5 millions — voir Volume *Documentation,* Partie I, tableau 28.

Comme on peut le constater, un gain évalué à $28 millions se serait transformé, dans l'espace d'environ quinze ans, en une perte de $55.5 [1] et $85.7 millions respectivement. Ce revirement s'explique non seulement par le fait que la Commission n'avait pu prévoir l'inflation qui a accru considérablement le rendement des impôts et la guerre qui a éliminé complètement le chômage avec les dépenses qui en découlaient, mais aussi par le fait que le gouvernement provincial a jugé opportun d'affirmer davantage son droit à la taxation directe pour fins provinciales, en réintégrant depuis 1954 le champ de l'impôt sur le revenu des particuliers. Au sujet du chômage, il est intéressant de noter que

(1) Voir volume *Documentation,* Partie I, tableaux 27 et 28. Le montant apparaissant au tableau 28 est de $54,829,000.

la Commission l'envisageait comme un mal plutôt chronique qui se ferait toujours sentir avec un peu plus d'intensité dans la province de Québec [1].

Signalons aussi qu'en vertu des récentes ententes fiscales, le montant offert par le gouvernement fédéral, pour la simple location des sources de revenus qui devaient être définitivement cédées en vertu des recommandations de la Commission Rowell-Sirois, excédait en 1954-55 de quelques $20 millions les sommes perçues par la Province. Ceci augmente d'autant, en théorie, les écarts dont il est question au paragraphe précédent.

Il a donc suffi d'à peine quinze ans pour prouver qu'il est extrêmement dangereux de céder un droit de taxation en s'attachant à une formule quelconque, si prometteuse soit-elle au moment où elle est énoncée. Le seul grand avantage immédiat pour les provinces de l'acceptation des recommandations de la Commission était de les décharger du fardeau du chômage qui grevait si lourdement les budgets provinciaux et municipaux. On constate maintenant combien étaient spécieux les arguments alors utilisés pour justifier une opération aussi radicale que l'abandon définitif de pouvoirs de taxation comme mesure propre à régler un mal temporaire : le chômage.

A l'encontre de ce que nous venons de dire, on pourra faire valoir sans doute qu'une revision de la subvention, d'après la norme nationale, aurait pu dans une certaine mesure rétablir l'équilibre. Une telle revision était évidemment possible tous les cinq ans, mais elle était soumise à l'approbation de la commission des finances déjà mentionnée. Tenant compte de l'accroissement substantiel des revenus provinciaux, conséquence de la poussée inflationnaire qui a suivi la dernière guerre, on peut logiquement se demander si cette revision à la hausse eût été constamment agréée. Il n'y a qu'à étudier l'histoire pour constater quelles dures luttes ont dû mener les provinces pour obtenir une revision des subsides prévus par la Constitution. D'ailleurs, est-il normal qu'un gouvernement autonome soit obligé de s'astreindre périodiquement à une politique de marchandage et de quémander le retour partiel d'une partie des fonds prélevés sur ses contribuables et en vertu de pouvoirs de taxation qu'il peut lui-même exercer de plein droit ?

Quelques autres recommandations et constatations de la Commission Rowell-Sirois méritent, croyons-nous, d'être mentionnées ici.

Nous voyons par exemple qu'en matière de prévoyance sociale,

(1) "On peut supposer que les frais de secours aux chômeurs varieront d'une année à l'autre, mais notre analyse économique indique qu'ils seront plus persistants dans Québec que dans la plupart des autres provinces". (Rapport Rowell-Sirois, vol. II, p. 98).

de services médicaux d'Etat, de santé publique, d'assurance santé, etc., la Commission pose comme principe que la responsabilité, dans ce domaine, appartient surtout aux provinces, l'aide fédérale ne devant être que complémentaire [1]. Le bien-fondé de cet énoncé de principe n'est pas discutable, mais nous trouvons étrange cette attitude de vouloir d'une part limiter les pouvoirs de taxation des provinces, alors que d'autre part on leur reconnaît des responsabilités qui, nous le savons, ont tendance à grever si lourdement les budgets provinciaux, cette tendance s'affirmant de plus en plus de nos jours. On prétendra sans doute une fois de plus que la solution réside dans des subventions fédérales accrues. Mais pourquoi les provinces, principalement celles qui peuvent se tirer d'affaires toutes seules, se verraient-elles dans l'obligation de recevoir en cadeau ce qui leur appartient en droit ?

Sur la question des subventions, la Commission prend, croyons-nous, une position absolument logique lorsqu'elle se prononce contre l'emploi de subventions conditionnelles pour effectuer des transferts de fonds entre gouvernements autonomes unis par une constitution fédérale [2].

La question du chevauchement et du double emploi a souvent été apportée comme argument en faveur de la centralisation. Voici pourtant ce que la Commission disait dans son rapport à ce sujet :

"Une conclusion s'impose : les enquêtes de la Commission n'ont pas révélé le soi-disant degré de chevauchement et de double emploi entre les gouvernements. Cette conclusion repose sur les dépositions de témoins qui, par leur étroit contact avec les conditions administratives, auraient été en mesure de constater ces gaspillages..." [3]

Soulignons enfin que, dans les conclusions de son rapport, la Commission tente de justifier sa recommandation à l'effet que le gouvernement fédéral prenne à son compte les impôts majeurs de notre époque, en mentionnant que lors de la Confédération on avait tenu à ce que le Dominion possédât la principale autorité fiscale de l'époque, soit les

---

(1) Voir rapport Rowell-Sirois, Vol. II, p. 31.
"Eu égard à nos recommandations, il est essentiel que les provinces héritent des pouvoirs non attribués en matière de prévoyance sociale et que les fonctions du fédéral soient considérées comme des exceptions à la règle générale qui comporte la responsabilité provinciale."
(2) Voir Rapport Rowell-Sirois, Vol. II, p. 132.
. . . "Cela va de soi que dans un Etat unitaire ces subventions ont un champ d'application utile beaucoup plus vaste, puisque la question de l'autonomie régionale (quand il s'agit de faire observer les conditions) ne se pose pas, ou se pose à un degré bien moindre. Mais dans un Etat fédéral, et employée comme moyen d'assurer les fonds nécessaires aux grandes entreprises de l'Etat ou de répartir les revenus entre les divers gouvernements, cette méthode ne saurait donner de bons résultats ni respecter la responsabilité démocratique". . .
(3) Idem., Vol. II, p. 191.

droits de douane et d'accise [1]. Mais l'argument n'a guère de poids quand on considère que c'était une union fédérative que les provinces avaient voulu établir en 1867 et que, dans une telle union, il ne pouvait être question de laisser aux provinces la perception des impôts de douane et d'accise, comme le reconnaît d'ailleurs la Commission dans une autre partie de son rapport [2]. Nous ne croyons pas que l'on puisse dire la même chose au sujet des autres impôts directs, dont on veut aujourd'hui priver les Etats provinciaux.

Ententes du temps de guerre — 1942-47 [3]

Convoquée pour considérer les recommandations de la Commission Rowell-Sirois, la conférence fédérale-provinciale de janvier 1941 se termina par un échec. Le gouvernement fédéral, cependant, n'abandonna pas pour cela la partie.

Faute d'avoir pu obtenir des provinces qu'elles cèdent complètement et définitivement leurs principaux pouvoirs de taxation, le gouvernement fédéral leur proposa alors, dans les quelques mois qui suivirent la fin de la conférence, de consentir à un abandon temporaire de leurs droits pour la durée de la guerre seulement. Le moment ne pouvait être plus propice : l'offensive de l'ennemi était à son apogée et le monde libre, inquiet, organisait sa défense sur tous les fronts. A l'unanimité la proposition fut acceptée.

Nous croyons à propos de signaler ici un geste que posa alors le gouvernement fédéral et qui illustre bien le genre d'esprit de coopération qu'il a souvent manifesté dans ses relations avec les provinces. En même temps qu'il demandait aux gouvernements provinciaux de céder leurs sources de taxation les plus productives, il envahissait pour sa part un champ de taxation, les droits de successions, qui avait été exploité en exclusivité par les juridictions provinciales durant près de cinquante

---

(1) Idem., Vol. II, p. 288.
"Ensuite de même qu'en 1867 on tenait à ce que le Dominion possédât la principale autorité fiscale de l'époque (douane et accise), aussi, en vertu des propositions de la Commission, on s'attend aujourd'hui que l'Etat fédéral prenne à son compte la perception des autres impôts majeurs de notre époque (impôt sur le revenu personnel, impôt sur les corporations et droits successoraux)."

(2) Voir Rapport Rowell-Sirois, Vol. I, p. 236.
"...Parmi les recettes fédérales, les droits de douane et d'accise ne sont pas seulement des taxes essentiellement du ressort d'un gouvernement central mais constituent aussi l'essence même d'un gouvernement central. La chose est si généralement reconnue qu'il n'y a pas lieu d'insister, sauf pour noter la possibilité de s'écarter du principe et de contrecarrer l'idée qui a inspiré ce partage fondamental, en imaginant des formes protectrices de taxes et de dépenses locales."

(3) Voir rapport de notre Commission, Volume I, Partie I, chapitres XI et XII.

ans. Il semble bien maintenant avoir voulu s'y installer d'une façon permanente [1].

Les formules qui servirent de base aux ententes de 1942 peuvent être résumées ainsi :

Versements annuels assumés par le gouvernement fédéral :

Option "A"

Coût net du service de la dette provinciale pour l'année fiscale se terminant le plus près du 31 décembre 1940 (excluant les versements aux fonds d'amortissement), moins les droits sur les successions perçus durant la même année.

Option "B"

Revenus en provenance de l'impôt personnel sur le revenu et de l'impôt sur les corporations pour l'année fiscale se terminant au cours de 1941 — provinces et municipalités.

Ces options comportaient, de plus, une garantie de compensation à l'effet que les revenus provenant de la vente de liqueurs alcooliques et de l'impôt sur l'essence seraient maintenus à leur niveau d'alors. Toutes les provinces continueraient à percevoir leurs impôts sur les successions et les subsides statutaires continueraient d'être versés.

Paiements garantis en vertu des deux options, en prenant comme base l'année fiscale terminée le plus près du 31 décembre 1940
(milliers de dollars)

	"A"	"B"	La plus favorable
Ile du Prince-Edouard	265	252	265
Nouvelle-Ecosse	2,585	1,611	2,585
Nouveau-Brunswick	3,279	2,450	3,279
Québec	1,702	20,586	20,586
Ontario	9,428	28,964	28,964
Manitoba	3,174	5,055	5,055
Saskatchewan	4,330	2,093	4,330
Alberta	2,729 [1]	4,081	4,081
Colombie Britannique	5,503	12,048	12,048
	32,995	77,140	81,193 [2]

(1) Dans le cas de l'Alberta, la formule "A" fut revisée par la suite pour comprendre l'intérêt impayé sur sa dette obligataire. Le montant payable en vertu de l'option "A" fut ainsi porté à $5,828,000. avec effet rétroactif. L'Alberta reçut aussi un subside additionnel de $600,000. pour les années 1938-41. Ces deux corrections se rapportaient au rajustement de la dette de cette province.
(2) Ne comprend pas les montants payés en vertu de l'écart déficitaire des revenus provenant des impôts provinciaux sur l'essence ainsi que les subsides statutaires.

(1) Voir les raisons données par le gouvernement fédéral, le 25 avril 1945, pour revendiquer la compétence exclusive en matière de droits successoraux (*Conférence fédérale-provinciale*, 1945, pp. 385-386).

Si on ne tient pas compte des subsides statutaires, les montants versés aux provinces en vertu de ces ententes s'élevèrent, entre 1942 et 1948, à $551.4 millions, dont $34.2 millions en vertu de la garantie concernant l'impôt sur l'essence. Aucune compensation ne fut nécessaire pour les revenus provenant des liqueurs alcooliques. Durant cette même période, le gouvernement fédéral perçut plus de $7 milliards en impôts directs sur les particuliers et les corporations, ces sources de revenus lui étant alors complètement abandonnées. Comme nous l'indiquerons plus tard ailleurs dans ce rapport [1], ces mêmes sources de revenus, dans le cas de la province de Québec, rapportèrent au gouvernement fédéral environ $2.3 milliards pendant la même période, alors que le montant total de la compensation versée à la Province fut d'environ $100 millions.

Contrairement aux ententes proposées ultérieurement, les compensations versées en vertu des ententes du temps de guerre étaient fixes et ne variaient pas avec l'accroissement de la population et du revenu national. De plus, comme ces compensations étaient établies en prenant comme base les revenus de l'année terminée le plus près du 31 décembre 1940, vers la fin de la crise mondiale, on demandait aux provinces d'accepter un sacrifice important, car si leurs revenus se trouvaient ainsi plafonnés, il n'en était pas de même des dépenses gouvernementales qui devaient nécessairement augmenter avec l'activité fièvreuse du temps de guerre et, au surplus, se ressentir des effets de l'inflation.

Outre ces sacrifices volontairement consentis dans l'intérêt commun, provinces et municipalités durent par ailleurs accepter forcément non seulement de voir leur pouvoir d'emprunt strictement limité, mais aussi de n'avoir plus, en pratique, accès aux marchés étrangers par suite de la politique financière du gouvernement central.

Les gouvernements provinciaux laissèrent, dans une certaine mesure, leurs routes, ponts, écoles, etc., se déprécier et ils se virent soudainement obligés de différer certains développements qui s'imposaient avec d'autant plus d'urgence que la crise en avait paralysé l'exécution pour les remettre à l'après-guerre, alors qu'une période inflationnaire devait entraîner une hausse générale et considérable des coûts.

Même si l'on ignore l'aspect strictement financier de ces ententes du temps de guerre, on saisit aujourd'hui ce qu'elles avaient de nocif : elles servirent de nouveau point d'appui à la politique centralisatrice du gouvernement fédéral. Et le Québec n'a pas été la seule province à percevoir ce danger. On n'a, pour s'en convaincre, qu'à lire les déclarations faites par le premier ministre de la Nouvelle-Ecosse à la conférence

(1) Rapport de notre Commission, Volume I, section II, chapitre VII.

fédérale-provinciale de 1945, alors qu'il prenait à son compte les observations suivantes du Rapport Dawson de 1944 [1] :

"La province, ainsi que toutes les autres, a été placée par les exigences de la guerre dans une position où il lui sera extrêmement difficile de résister à l'avenir aux demandes d'extension de pouvoirs que présentera le Dominion. La cession d'une grande partie des pouvoirs fiscaux provinciaux grâce à l'accord-provincial de 1942, et les pouvoirs de guerre constitutionnels mais temporaires que le Dominion s'est arrogés, ont donné au gouvernement fédéral un avantage qu'il ne se propose pas évidemment d'abandonner volontiers. En outre, les revendications actuelles en faveur de l'embauchage intégral et la concentration de l'autorité économique et financière qu'exige un tel programme militent puissamment en faveur du maintien d'au moins quelques-unes des conditions financières et régies centralisées existantes. C'est toutefois le pouvoir que possède le Dominion de prélever des impôts illimités dans tous les domaines qui est l'épée de Damoclès suspendue au-dessus de la tête des provinces. Que, par exemple, le pouvoir fédéral continue à percevoir un impôt initial de 30 p. 100 sur le revenu, qu'il majore ses droits successoraux et frappe d'un lourd impôt les sociétés, il rendra à peu près futile le droit des provinces de puiser à ces sources des impôts directs indispensables à leur solvabilité. En effet, tout impôt provincial perçu en sus des lourdes charges fiscales imposées par le pouvoir fédéral représenterait un fardeau intolérable aux contribuables de la province. En un mot, les autorités provinciales ont perdu leur pouvoir de négocier. Peut-être l'auraient-elles perdu sans la guerre, mais, en temps normal, aucun régime fédéral n'aurait eu la témérité de dicter les propositions contenues dans l'Accord de 1942 sans offrir davantage en échange et sans une longue période de pourparlers et de négociations. Les craintes premières du gouvernement néo-écossais menacent de devenir des réalités et le fait accompli militera fort en faveur du maintien de l'accord actuel ou d'un autre semblable. Il peut arriver que le seul recours des provinces contre un gouvernement central trop accapareur soit un appel à leurs populations pour obtenir leur appui politique. La possibilité d'un tel appel, connue des autorités fédérales, arrivera peut-être à modérer leurs ambitions et constituera un facteur dans le rétablissement de l'équilibre et de l'égalité entre les parties aux négociations."

Les événements survenus depuis ont prouvé combien l'auteur du rapport Dawson avait vu clair et combien aussi les provinces ont raison de refuser l'abandon, même temporaire, des pouvoirs que la Constitution leur a attribués.

On peut se demander si, au lieu d'abandonner pour la durée de la guerre leurs principaux pouvoirs de taxation, les provinces n'auraient pas dû, tout en acceptant le plafonnement de 1940, continuer à percevoir elles-mêmes les taxes visées par les ententes, quitte à remettre au gouvernement fédéral l'excédent de revenus qu'elles auraient pu encaisser. En procédant ainsi, elles auraient conservé toutes leurs prérogatives; le public aurait davantage apprécié le sacrifice qu'elles consentaient pour la poursuite de la guerre et, de plus, comme le dit si bien le rapport Dawson, elles n'auraient pas perdu, comme ce fut le cas, leur pouvoir de négocier.

Ententes d'après-guerre, 1947-57

Le rapport Dawson ajoute qu'il était facile de prévoir ce qui allait se produire à la fin des hostilités. En effet, le gouvernement fédéral,

(1) *Conférence fédérale-provinciale*, 1945, p. 136.

qui avait su profiter de l'état d'urgence créé par la guerre pour s'ancrer solidement dans le champ de l'impôt direct, entendait bien chercher par tous les moyens à maintenir sa prédominance.

La force d'attraction centripète qui joue naturellement dans toute fédération profita au gouvernement fédéral. A cela s'ajouta l'habileté des centralisateurs fédéraux qui surent trouver les arguments propres à vaincre l'opposition traditionnelle des provinces et qui réussirent à faire accepter non seulement par les provinces pauvres, mais aussi par leurs soeurs plus fortunées, le joug financier de l'Etat fédéral.

Si l'on examine de près les ententes en vigueur depuis 1947, on constate qu'elles ne reposent pas sur des principes sûrs. Les versements varient d'une province à l'autre sans raison plausible. Cette politique d'expédients et de marchandage tend toujours au même but : la centralisation des pouvoirs fiscaux.

On a dit que les formules employées pour établir la compensation à verser aux provinces tenaient compte non seulement des besoins mais aussi de la capacité de taxer. Voyons donc dans quelle mesure cet argument est fondé.

Comparaison du rang occupé par les différentes provinces dans les domaines suivants : revenu personnel 1952; perceptions par le gouvernement fédéral; minimum garanti et versement de 1952-53 [1]

	Revenu personnel par tête en 1952 [2]	Perceptions du gouvernement fédéral	Minimum garanti	Versement 1952-53
Ile du Prince-Edouard	9	10	1	1
Nouvelle-Ecosse	7	7	6	6
Nouveau-Brunswick	8	6	4	4
QUEBEC	6	3	10	10
ONTARIO	1	1	8	8
Manitoba	5	4	7	5
Saskatchewan	3	9	5	9
Alberta	4	5	9	7
Colombie Britannique	2	2	2	2
Terre-Neuve	10	8	3	3

(1) Voir volume *Documentation*, Partie I, tableau 58.
(2) Comptes Nationaux du Canada.

Si l'on examine ce tableau, on constate que, par tête, le Québec occupe le troisième rang lorsqu'il s'agit d'alimenter le trésor fédéral, c'est-à-dire lorsqu'on tient compte des revenus perçus dans la Province, alors qu'elle arrive au dernier rang quand il est question de lui retourner une partie des impôts perçus de ses contribuables. Les statistiques démontrent [1] également que le montant par tête alloué au Québec est non seulement le plus bas mais qu'il est aussi inférieur à la moyenne nationale, l'Ontario étant dans une situation à peu près identique. Par contre, on voit que la Colombie Britannique maintient ses positions, ayant réussi une fois de plus à obtenir du gouvernement fédéral un traitement de faveur.

En supposant que la province de Québec, tout comme la Colombie Britannique, eût maintenu le rang qu'elle occupe lorsqu'il s'agit des perceptions d'impôts par le gouvernement fédéral, la compensation qui lui était allouée pour 1952-53 aurait été plus élevée d'environ 20%, passant de $115 millions à près de $138 millions.

Ces quelques exemples suffisent à prouver la déficience de la formule lorsqu'il s'agit de reconnaître la capacité de taxer de chacune des provinces. Elle ne tient pas davantage compte des besoins et, pour en avoir la preuve, il suffit d'examiner de nouveau le tableau précité pour constater que nonobstant le fait que la Colombie Britannique occupe le second rang lorsqu'il s'agit de la capacité de taxer de même que dans l'échelle du revenu personnel par tête, elle reçoit malgré tout le versement par tête le plus élevé après l'Ile du Prince-Edouard. On constate de plus que le Manitoba reçoit proportionnellement plus que le Québec et la Nouvelle-Ecosse, bien que le revenu personnel par tête y soit supérieur à celui de ces deux provinces.

Voyons de quelle manière ont évolué les propositions financières depuis le début de ces ententes :

A la conférence de 1945, le gouvernement fédéral offrit à toutes les provinces un versement de $12 par tête, calculé d'après la population de 1941; cette offre fut ensuite portée à $15 calculée d'après la population de 1942 [2]. Dans les deux cas, ce taux devait varier parallèlement avec la population et la production nationale. Cette solution qui peut nous paraître élémentaire et peu scientifique avait cependant le grand avantage d'être simple et uniforme.

---

(1) Voir volume *Documentation,* Partie I, tableau 58
(2) Nous ignorons ici tous les autres aspects des propositions fédérales d'alors, tels que sécurité sociale, etc. A ce sujet, voir Partie I, chapitre XII de notre Rapport.

La pression des provinces ne tarda pas à se faire sentir et alors commença la politique de marchandage [1].

Le gouvernement fédéral donna tout d'abord suite aux revendications de la Colombie Britannique en stipulant que, dans aucun cas, une province ne recevrait moins de 150% des sommes versées annuellement en vertu des ententes du temps de guerre. De plus, pour satisfaire l'Ile du Prince-Edouard, on adopta une autre règle à l'effet que le versement annuel ne devait, dans aucun cas, être inférieur à $2 millions. Ces modifications aux propositions originales voulaient dire que le minimum garanti devenait dans le cas de la Colombie Britannique $20.77 par tête, et pour l'Ile du Prince-Edouard $22.72. On stipulait toutefois que le versement annuel payable à ces deux provinces ne varierait pas tant et aussi longtemps que le minimum de $15 par tête prévu dans le cas des autres provinces n'aurait pas atteint le même niveau grâce à l'accroissement de la population et de la production nationale.

Personne ne semblait alors satisfait et la Colombie Britannique elle-même, pourtant avantagée de façon particulière, demandait encore plus : elle insistait pour obtenir que le montant minimum garanti de $20.77 par tête variât tout comme dans le cas des autres juridictions. Le gouvernement fédéral ayant accédé à cette nouvelle demande, les protestations de certaines autres provinces ne tardèrent pas à se faire entendre.

En face d'une telle situation, le gouvernement fédéral modifia son attitude et soumis aux provinces une nouvelle formule qui comportait trois options distinctes :

Provinces avantagées	Minimum garanti [1]
Ile du Prince-Edouard	$2,100,000.
Nouvelle-Ecosse et Saskatchewan [2]	$15.00 par tête — population de 1942, plus subsides statutaires payables en 1947.
Autres provinces	$12.75 par tête — population de 1942, plus 50% de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les corporations versés en vertu des ententes du temps de guerre et subsides statutaires payables en 1947.

(1) Variable avec l'accroissement de la population et de la production nationale.
(2) Terre-Neuve devait plus tard accepter cette option.

Cette nouvelle formule servit éventuellement de base aux ententes qui furent acceptées par toutes les provinces à l'exception du Québec

(1) Les offres faites aux provinces furent uniquement fiscales et elles étaient complètement détachées de tout programme de sécurité sociale.

et de l'Ontario. Tout le monde recevait plus, personne n'était pleinement satisfait et on pouvait plus que jamais constater toutes les inégalités que nous avons déjà signalées au début.

Le gouvernement fédéral pouvait difficilement être lui-même satisfait de son oeuvre car son action avait eu pour résultat, en définitive, de diviser le pays en deux : d'un côté le Québec et l'Ontario et de l'autre le reste des provinces. Contrairement à l'esprit qui doit normalement présider aux délibérations des parties constituantes d'un Etat fédéral, on ignorait totalement l'opinion des deux provinces qui, sur le plan démographique et économique, représentaient environ les deux tiers du pays.

Par suite de l'abstention du Québec et de l'Ontario, la poussée centralisatrice d'Ottawa était dès lors vouée à un échec. Il fallait donc de toute nécessité obtenir l'adhésion de l'une ou l'autre de ces provinces. Comme le Québec ne paraissait pas vouloir céder aucune des prérogatives que lui conférait la Constitution, les assauts du gouvernement fédéral furent dirigés contre la province d'Ontario.

Vers la fin de 1950, lorsque les discussions s'engagèrent en vue du renouvellement des ententes, le gouvernement fédéral, comme il était à prévoir, dut céder devant la pression exercée par les provinces et améliorer sensiblement ses offres. Le minimum garanti prévu par les ententes de 1947 fut porté de $212.7 à $316.2 millions soit une majoration d'environ 50% et le versement total de 1952-53, qui aurait été de $368.5 millions sur la base de 1947, fut porté à $423.9 millions [1].

Cependant, le fait le plus important à signaler au sujet du renouvellement des ententes en 1952 est la victoire du gouvernement fédéral qui, après plusieurs années d'efforts, réussit enfin à séparer le Québec et l'Ontario. Cette dernière province accepta de se soumettre enfin, mais naturellement à certaines conditions. On inventa alors une nouvelle formule qui théoriquement pouvait être acceptée par n'importe quelle province mais qui, en pratique, ne pouvait bénéficier qu'à la province d'Ontario. Le minimum garanti était la somme des facteurs suivants :

a) Le produit d'un impôt personnel sur les revenus provinciaux de 1948 à 5% des taux du gouvernement fédéral pour la même année.

b) Le produit d'un impôt de 8½% sur les bénéfices des compagnies gagnés dans la province en 1948.

c) Le revenu moyen en provenance de l'impôt sur les successions. (Pour le Québec et l'Ontario, la moyenne des années fiscales 1946-47,

(1) Voir volume *Documentation*, Partie I, tableaux 56 et 57.

1947-48 et 1948-49 — pour les autres provinces, la moyenne des deux années qui avaient précédé l'abandon de cet impôt).

d) Les subsides statutaires payables en 1948.

Comme nous l'avons dit, cette formule ne pouvait bénéficier qu'à l'Ontario où le rendement des impôts est très élevé. Elle procurait à cette province un avantage de $2 millions environ, et le versement ajusté pour 1952-53, c'est-à-dire en tenant compte de l'accroissement de la population et du produit national brut, s'établissait à 137.4 millions.

Si nous prenons chacune des propositions faites par le gouvernement fédéral, pour calculer théoriquement le versement probable de 1952-53, nous constatons que l'enchère a fait varier le montant alloué d'un minimum de $298.8 millions à $411.6 millions, montant effectivement déboursé en 1952-53, soit une augmentation de 37.8%. Pour l'Ontario le pourcentage est de 34.2% et pour le Québec seulement 27.5%, soit le plus bas non seulement de toutes les provinces mais aussi inférieur à la moyenne nationale. Si nous comparons le montant minimum garanti offert en 1945 à celui qui a servi de base aux ententes de 1952, nous voyons qu'il est passé de $138 millions à $316 millions, soit un accroissement de 122% [1].

La province de Québec, ayant voulu rester libre et conserver intactes les prérogatives que lui reconnaît la Constitution, se trouva lourdement pénalisée par l'action du gouvernement fédéral. Comme conséquence de cette lutte de suprême importance,[2] les revenus du gouvernement de la Province furent de 1947 à 1955 inférieurs de $136 millions à ce qu'ils auraient pu être s'il avait accepté les ententes. [3]

Comment alors ne pas demeurer sceptique devant les déclarations répétées du gouvernement fédéral, à savoir que le régime des ententes ne touche en rien à la liberté des provinces [4], de même que devant d'autres déclarations faites en divers milieux que le Québec bénéficie d'un traitement de faveur ?

Signalons enfin que le gouvernement fédéral, en vertu des ententes et à même ses impôts, opère une certaine péréquation financière entre les

---

(1) Voir volume *Documentation,* Partie I, tableau 56 et 57.

(2) "They that give up essential liberty to obtain a little temporary safety deserve neither liberty nor safety" — Benjamin Franklin.

(3) Voir volume *Documentation,* Partie I, tableaux 53, 54.

(4) "Toute province cependant qui croit, à tort peut-être, qu'une telle entente porte atteinte à son autonomie, tend à une centralisation peu désirable, ou est de quelque manière contraire à ses meilleurs intérêts, sera parfaitement libre de rester à l'écart et de régler à sa guise ses propres problèmes". L'hon. J. L. Ilsley, *lettre aux provinces,* Débats de la Chambre des Communes du Canada, session 1946, Vol. III, p. 2935.

provinces. On a estimé que la province de Québec apporte ainsi une contribution indirecte d'environ $25 millions annuellement au bien-être des autres provinces. Voici d'ailleurs un tableau qui résume la situation pour toutes les provinces.

Effets de la péréquation financière entre les provinces pour l'année 1952-53 [1]

(millions de dollars)

Provinces	Versement annuel (a)	Compensation pour impôt sur les corporations et les successions (b)	Ecart entre (a) et (b)	Impôts fédéraux levés pour combler cet écart [2]	Péréquation	
					Contribution versée	Avantage reçu
I.P.E.	3.3	0.5	2.7	0.2		2.5
N. Ecosse	18.1	6.5	11.6	2.6		9.1
N. Brunswick	15.0	5.3	9.7	2.0		7.7
Québec	—	—	—	25.7	25.7	
Ontario	123.3	96.9	26.5	45.2	18.8	
Manitoba	23.1	11.1	11.9	5.0		6.9
Saskatchewan	23.6	7.0	16.6	3.4		13.2
Alberta	27.3	11.8	15.5	5.6		9.9
C. Britannique	40.3	32.6	7.8	12.6	4.8	
	274.0	171.7	102.3	102.3	49.3	49.3

(1) Tiré du mémoire soumis à la Commission par l'Institut des Comptables Agréés de Québec. Nous suggérons au lecteur qui veut se renseigner davantage de referer directement au mémoire en question.

(2) L'écart de la colonne précédente est répartie entre les provinces dans la proportion estimée de la contribution de leurs contribuables aux impôts fédéraux sur le revenu des particuliers et des corporations. Cette redistribution tient compte du crédit d'impôt fédéral accordé aux corporations de Québec.

Impôt sur le revenu des particuliers

Avant le premier janvier 1954, la loi fédérale de l'impôt sur le revenu accordait une diminution de l'impôt fédéral correspondant du moindre montant des deux: la taxe provinciale payable ou 5% de la taxe fédérale.

Le gouvernement provincial ne voulut jamais accepter la concession fédérale en ce domaine, pour deux raisons principales : d'abord, il ne voulait pas accepter le plafond de 5% que semblait consacrer la loi fédérale et, ensuite, il ne voulait pas par son action entraver toute politique de dégrèvement d'impôt qu'aurait pu envisager le gouvernement fédéral. Notons cependant qu'en ayant recours à un tel impôt, la perte

de revenus mentionnée précédemment aurait pu être réduite d'environ $60 millions [1].

D'autre part, constatant l'attitude du gouvernement fédéral et devant la pression d'une partie importante de l'opinion publique qui réclamait l'exercice des droits provinciaux, le gouvernement édicta la loi 2-3 Elizabeth II, ch. 17 qui, depuis le 1er janvier 1954, frappe le revenu des particuliers d'un impôt équivalent à 15% des taux de l'impôt fédéral; tenant compte toutefois des exemptions accrues accordées en vertu de la loi provinciale, ce taux devient effectivement de 10% dans la pratique.

Nous n'avons pas l'intention de retracer ici tous les événements de cette période [2]. Qu'il suffise de mentionner que la loi fédérale de l'impôt sur le revenu fut modifiée à compter du 1er janvier 1954 réduisant la taxe fédérale sur le revenu des particuliers de la province de Québec du moindre des deux montants suivants : de la taxe payable à Québec ou de 10% de la taxe fédérale autrement exigible. Pour les années 1955 et 1956, la taxe fédérale dans le Québec est réduite de 10% et il est à noter que cette réduction devient alors complètement indépendante de la taxe correspondante imposée dans le Québec.

Dans l'ensemble, cette réduction automatique de 10% par Ottawa représente environ $30 millions et correspond assez bien au revenu provenant de l'impôt provincial, mais la différence dans les exemptions de base permettra, dans la pratique, à certaines catégories de contribuables de recevoir crédit pour plus qu'ils n'auront payé à la province, alors que certaines autres devront payer un supplément.

Impôt sur les corporations

Avant le 1er janvier 1952, les taxes provinciales sur les profits des corporations n'étaient pas admises en déduction de la taxe fédérale correspondante. Sauf pour le Québec et l'Ontario, qui n'avaient pas signé d'ententes avec Ottawa, les provinces participantes étaient tenues d'imposer une taxe de 5% sur le revenu imposable gagné par les corporations dans leurs provinces respectives. Cette taxe, non déductible de la taxe fédérale, était perçue par Ottawa pour les provinces et leur était remise, mais le produit en était diminué des versements que ces dernières recevaient selon les ententes. Pendant ce temps et depuis 1947, le Québec

(1) Voir volume *Documentation*, Partie I, tableaux 53 et 54.
(2) Voir : Partie I, chapitre XII sur le "Régime des ententes fiscales".

et l'Ontario imposaient une taxe de 7% sur le revenu des corporations gagné dans ces provinces, taxe qui n'était pas déductible de la taxe fédérale correspondante.

A partir du 1er janvier 1952, en vertu des nouvelles ententes avec les provinces, la taxe provinciale de 5% sur le revenu des corporations des provinces participantes fut abolie. Par contre, le gouvernement fédéral augmenta sa taxe sur les profits des corporations dans tout le Canada du même taux et modifia sa loi de l'impôt sur le revenu (article 37, p. 1 et 2), permettant une diminution de 5% sur le revenu imposable gagné dans toute province qui n'était pas déjà partie aux ententes fiscales et qui imposait le revenu des compagnies, comme le prescrivait un règlement adopté sur la recommandation du Ministre des Finances. Cette diminution d'impôt de 5% ne s'appliquait en fait qu'au Québec et à l'Ontario. Il est à noter une fois de plus que cette réduction d'impôt était indépendante de la taxe correspondante imposée dans Québec ou dans l'Ontario.

Le principe de taux d'impôts fédéraux différents dans les provinces était donc consacré depuis le 1er janvier 1952.

A partir du 1er janvier 1953, cette diminution de taxe fédérale, qui ne s'appliquait qu'au revenu gagné dans le Québec, (l'Ontario ayant signé une entente avec Ottawa à partir du 1er août 1952) fut portée de 5% à 7%, dans le cas des corporations ordinaires, le 5% continuant à s'appliquer à certaines compagnies spéciales.

Ainsi, à compter de 1955, selon les lois actuelles, la taxe fédérale sur le revenu gagné dans le Québec sera de 7% moindre pour les corporations et de 10% moindre pour les particuliers qu'elle ne l'est ailleurs au Canada. Le gouvernement fédéral a donc consacré le principe d'un impôt fédéral sur le revenu différent entre provinces, depuis le 1er janvier 1952 pour les corporations, et à partir du 1er janvier 1955 pour les individus.

Impôt sur les successions

Avec l'impôt sur les successions, nous entrons dans un domaine bien provincial, car la transmission des biens se rattache directement aux questions de propriété et de droits civils, domaine réservé aux provinces en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Les provinces exploitaient déjà ce champ de taxation depuis près de cinquante ans lorsque le gouvernement fédéral décida d'y pénétrer et édicta sa loi de 1941. En 1947, il doublait les taux de son impôt, mais

admettait en déduction les cotisations provinciales jusqu'à concurrence de 50% de son propre impôt, décision qui eut pour effet pratique de plafonner les impôts provinciaux. Encore une fois, on agissait unilatéralement, sans consultation préalable, et sans se préoccuper des effets de cette intervention.

On s'étonne d'entendre le gouvernement fédéral dénoncer les soi-disant vices de la double taxation, et l'instaurer lui-même, ou persister dans cette politique, malgré tous les inconvénients qui découlent d'une telle intervention, et cela en dépit du doute qui existe dans l'esprit de certains sur sa légalité. L'argument qu'un tel impôt fédéral est nécessaire pour fins de contrôle ne vaut guère, car le gouvernement fédéral pourrait arriver au même but en apportant tout simplement quelques amendements à sa loi de l'impôt sur le revenu. L'impôt sur le revenu existant depuis 1917, on peut d'ailleurs se demander pourquoi cet excès soudain de prudence après un quart de siècle.

Signalons ici que la province d'Ontario, n'ayant pas accepté d'abandonner son impôt sur les successions, se trouve à bénéficier d'un revenu dont sont privées les autres provinces signataires. En effet, du versement annuel exigible on ne déduit pas la totalité des droits sur les successions perçus en Ontario, mais simplement l'équivalent du crédit qui serait autrement accordé par le fisc fédéral aux successions ouvertes en Ontario. L'Ontario retire donc ainsi un revenu annuel additionnel dont ne peuvent bénéficier les autres provinces qui ont cédé ce champ de taxation au gouvernement fédéral.

En plus de tous les autres dangers qu'elle présente, la politique des ententes a tendance à devenir à la longue extrêmement coûteuse pour le contribuable canadien [1]. On trouvera, dans d'autres parties du rapport de la Commission, une étude détaillée sur les conséquences de cette politique [2].

Conférence fédérale-provinciale — 1955

En octobre 1955, le gouvernement fédéral convoquait à Ottawa les premiers ministres des provinces du Canada pour étudier, entre autres problèmes, la politique qui présiderait aux ententes de 1957 [3].

(1) "A system that funnels a great stream of tax money up to the Federal Government and lets a little of it trickle down to the provinces and municipalities encourages over-spending and over-expansion at the center. The tendency is for the Federal Government either to take over the services that can be more advantageously left to the administration of the provinces or to engage in the financing of fringe services while provincial and municipal services having a higher priority from the standpoint of the public interest remain "unperformed". George Gathercole, économiste et conseiller technique du gouvernement de l'Ontario devant la National Tax Association, 1952.

(2) Voir chapitres I, II et III, Section III, Partie V de notre Rapport.

(3) Nous ignorerons ici les autres sujets étudiés lors de cette conférence : chômage, assurance-santé, investissements et développement des ressources naturelles, etc.

Une grande évolution s'était produite depuis les réunions de 1950 alors qu'on avait discuté le renouvellement des ententes de 1947. L'attitude du gouvernement fédéral qui avait eu pour résultat d'isoler le Québec du reste de la fédération, avait créé en fait une situation des plus graves et lourde de conséquences. Le contribuable québecois ne pouvait pas longtemps accepter une liberté qui, selon les termes mêmes de l'hon. J. L. Ilsley, quelques années auparavant, lui coûtait annuellement des millions de dollars tout en l'obligeant en outre, indirectement, à subventionner certaines autres provinces. Le gouvernement de la province de Québec conscient de ses responsabilités, et pour donner suite à une suggestion de la Chambre de commerce de la Province, jugea opportun de créer notre Commission royale d'enquête, avec mandat d'étudier les problèmes constitutionnels, plus particulièrement ceux d'ordre législatif et fiscal.

Des mémoires soumis à notre Commission, au cours de ses séances publiques, ont émis l'opinion qu'il ne suffisait pas pour la Province de revendiquer ses droits, mais qu'elle devait aussi les exercer car, ajoutait-on, un droit qui ne s'exerce pas risque de devenir périmé. Le gouvernement se rendit rapidement compte du bien fondé du raisonnement et, en février 1954, édicta la loi de l'impôt provincial sur le revenu: 2-3 Elizabeth II, ch. 17.

On trouvera dans une autre partie du rapport le récit de tous les événements que provoqua l'adoption de cette loi: demande de déduction complète; fin de non recevoir de l'hon. M. D. Abbott; rencontre entre les premiers ministres du Canada et du Québec, et enfin décision du gouvernement fédéral de réduire son propre impôt sur le revenu de 10% dans la province de Québec [1].

Le gouvernement fédéral se rend enfin compte que l'effet des ententes fiscales est de détruire le sens de la responsabilité et d'aiguiser l'appétit des provinces signataires. Aussi devient-il plus conciliant et une atmosphère beaucoup plus propice à la bonne entente présida à la réunion d'octobre 1955.

Nous croyons intéressant de citer ici certaines paroles prononcées à la séance d'ouverture de cette conférence par le très honorable Louis Saint-Laurent, premier ministre du Canada :

> ...La question de savoir si, en somme, il est opportun que certaines provinces ou toutes les provinces qui sont actuellement parties à des accords reviennent au régime de l'imposition directe est une question discutable. C'est au gouvernement

(1) Voir chapitre XII, Partie I de ce Rapport.

de chaque province qu'il appartient d'en décider. Le retour des provinces à ces régimes démontrerait clairement qu'aucun droit constitutionel n'a été sacrifié. Il est évident à tous que le gouvernement et l'assemblée législative de la province ont la responsabilité d'établir le niveau des revenus et des dépenses provinciales; ce régime serait moins susceptible que le plan quinquennal de location de faire naître l'idée confuse que, d'une façon ou d'une autre, le gouvernement fédéral limite les revenus de la province et entrave ainsi son essor. *Finalement, si les provinces revenaient au régime des impôts directs, le gouvernement fédéral ne serait pas obligé d'insérer dans son budget des crédits de millions de dollars afin de verser aux provinces, pour la location des domaines fiscaux, des sommes qu'elles pourraient elles-mêmes percevoir bien indépendamment de tout élément de subventions de péréquation.*

Par ailleurs, il n'y a aucun doute que bien des contribuables préféreraient le régime amélioré d'imposition directe que nous avons institué en vertu des accords sur la location des domaines fiscaux. C'est un régime qui, du point de vue de la commodité et de la simplicité, offre bien des avantages... [1]

Le premier ministre de la province de Québec rappela une fois de plus que sa province ne demandait pas de faveur mais simplement le respect des droits, prérogatives, libertés et devoirs de tous et chacun. Réaffirmant les positions prises à la conférence de 1945, il termina ainsi son allocution :

"...Dans l'opinion du gouvernement de la province de Québec la constitution actuelle, dont les fondements doivent demeurer, est assez claire, mais comme des doutes à ce sujet ont été exprimés par des personnes de bonne foi, nous croyons utile de les faire disparaître par les trois méthodes suivantes :

"1. CLARIFICATION ET DELIMITATION précise des pouvoirs de taxation du fédéral et des provinces, suivant l'esprit et la lettre de la constitution canadienne, c'est-à-dire en tenant compte du passé, du présent et de l'avenir.

"2. SIMPLIFICATION de l'impôt public de manière à en diminuer le coût et en faciliter la perception.

"3. Collaboration de tous les pouvoirs publics pour en arriver à la MODERATION dans le domaine de l'impôt afin d'alléger en autant que possible le fardeau du contribuable.

"Il existe trop souvent une tendance à accroître inopportunément les tâches de l'Etat et à provoquer, comme conséquence inévitable, la hausse des impôts. Nous considérons que ce n'est pas le rôle de l'Etat de vouloir se substituer à la Providence et de détruire ainsi l'initiative personnelle et le sens des responsabilités individuelles, facteurs de solide et durable progrès.

"Il va sans dire que toute proposition ou tout projet d'entente que nous considérons approprié, juste et recommandable devra être soumis à l'approbation des membres du Parlement de Québec.

"En définitive, la province de Québec désire coopérer amicalement au succès de la conférence dans le respect des droits essentiels de tous et chacun. Elle est intimement convaincue qu'elle rend un service signalé au pays tout entier et qu'elle fait écho aux sentiments des fondateurs de la Confédération et des plus illustres canadiens en réclamant la sauvegarde du gouvernement responsable et le respect intégral du fédéralisme canadien.

Bien qu'aucun compte rendu officiel complet n'ait été publié de toutes les délibérations, dont la plupart eurent d'ailleurs lieu à huis clos,

(1) Procès-verbaux de la Conférence fédérale-provinciale, octobre 1955. (Traduction)

on peut tirer certaines conclusions de renseignements contenus dans les rapports de la presse.

Le retour aux provinces de leurs pouvoirs fiscaux pourrait s'opérer suivant différentes formules propres à conserver à l'Etat fédéral sa prédominance dans le champ de l'impôt direct. Voici à titre de renseignement l'une de ces formules:

a) que le gouvernement fédéral réduise ses impôts dans les proportions suivantes:

Impôt sur le revenu — 10% des taux en vigueur [1]

Impôt sur les corporations — 8½% des profits imposables [1]

Successions — 50% des perceptions fédérales.

b) que les gouvernements provinciaux profitent de ce dégrèvement pour réintégrer ces champs de taxation.

c) qu'une certaine péréquation soit effectuée par le gouvernement fédéral au moyen d'un versement complémentaire qui serait calculé en prenant comme base l'écart entre le rendement moyen par tête dans l'Ontario et la Colombie Britannique des impôts énumérés au paragraphe (a) et celui de chacune des autres provinces.

Effets des nouvelles propositions fédérales

	Revenu estimé à des taux prédéterminés		Revenu en incluant versement de péréquation		Revenu en vertu des ententes actuelles	
	par tête	millions $	par tête	millions $	par tête	millions $
	1		2		3	
Terre-Neuve	8.28	3.3	31.78	12.6	31.51	12.5
I.P. Edouard	6.23	0.7	31.78	3.3	37.25	3.9
N.-Ecosse	10.99	7.4	31.78	21.4	30.41	20.4
N.-Brunswick	10.25	5.6	31.78	17.4	31.15	17.0
QUEBEC	22.28	97.7	31.78	139.4	29.13	127.8
ONTARIO	32.26	162.8	31.78	162.8	30.64	154.6
Manitoba	17.30	14.3	31.78	26.3	31.62	26.2
Saskatchewan	11.52	10.1	31.78	27.9	30.33	26.6
Alberta	19.19	19.9	31.78	33.0	30.61	31.8
C. BRITANNIQUE	29.86	37.8	31.78	40.2	36.36	46.0
		359.6		484.3		466.8

(1) 10% des taux fédéraux d'impôt sur le revenu; 8½% sur le profit des corporations et 50% des perceptions fédérales de l'impôt sur les successions.
(2) Prenant comme base de calcul le revenu des provinces de l'Ontario et de la Colombie Britannique, $200.6 millions ÷ par population globale de 6.3 millions.
(3) Paiements effectués ou disponibles pour 1954-55 en vertu des ententes.

(1) La province d'Ontario pour sa part suggéra 15% dans les deux cas.

Cette nouvelle formule fédérale ne tient évidemment pas compte de la capacité de taxer et des besoins de chacune des provinces prise individuellement. Elle ne présente aucun caractère bien particulier, si ce n'est qu'elle est simple d'application et fait bénéficier toutes les provinces de la capacité de taxer des deux plus riches d'entre elles, toutes proportions gardées. Comme on peut le constater, la Colombie Britannique qui jusqu'à présent bénéficiait d'un traitement de faveur voit cet avantage disparaître et est définitivement placée sur le même pied que les autres provinces. L'Ile du Prince-Edouard se trouve aussi désavantagée, mais une formule d'adaptation générale peut difficilement s'appliquer à cette province à cause de son caractère bien particulier.

Ce dernier tableau démontre aussi que le Québec bénéficierait d'un versement de péréquation de $41.7 millions ($139.4 — 97.7 millions). Ce montant risque toutefois de se révéler sensiblement supérieur à la réalité, car il est susceptible de certains abattements en raison de divers impôts spéciaux sur les corporations perçus par la Province. Signalons de plus qu'il ne s'agit nullement d'un avantage particulier pour la Province, le calcul ayant été établi en considérant que le Québec serait placé exactement sur le même pied que les autres provinces, contrairement à ce qui a été fait jusqu'ici. D'ailleurs on voit, en examinant le tableau, que le montant prévu de $139.4 millions n'excède que de $12 millions le versement alloué, mais non perçu, en vertu des ententes actuelles.

Comme on le constatera, le coût probable, pour le gouvernement fédéral, d'après la formule déjà mentionnée, serait de $484.3 millions dont $359.6 en perte de revenus et $124.7 millions en paiement de péréquation. Ceci se compare à $466.8 millions [1] prévus en vertu des ententes actuelles.

Faisons remarquer ici cependant que dans le cas de toute province qui désirerait continuer à souscrire au régime des ententes, les impôts fédéraux demeureraient au niveau actuel, mais le gouvernement fédéral s'engagerait à verser à cette province le produit estimé des impôts loués, au taux de base indiqué à la page précédente plus le paiement de péréquation déjà mentionné.

On a dit que la nouvelle attitude d'Ottawa a pour but de restaurer les droits des provinces en matière de taxation. Sans doute, en théorie, les provinces non-signataires pourraient fixer leurs impôts au niveau

(1) A noter cependant que le versement de $127.8 prévu dans le cas de Québec n'est pas remis. Par ailleurs, certains crédits accordés pour impôts payés à la province seraient discontinués.

qu'elles croiraient opportun sans que soit touchée pour cela la formule de péréquation; mais il n'en reste pas moins vrai qu'en pratique le fardeau des impôts fédéraux limiterait grandement l'exercice de leurs prérogatives dans ce domaine, comme l'a d'ailleurs déjà si justement exprimé l'économiste bien connu M. J. A. Maxwell [1]. Signalons de plus que cette nouvelle formule contient un élément de subvention, même si cette subvention doit, semble-t-il, être versée sans qu'il devienne nécessaire de signer une entente.

Dans le plan soumis à la considération des provinces, il était aussi question d'un minimum garanti, comme dans le cas des ententes actuelles. Mentionnons aussi que certaines provinces, dont l'Ontario, se prononcèrent en faveur d'une centralisation de la perception.

Rien de définitif n'a été décidé à cette dernière conférence fédérale-provinciale. On s'est contenté tout simplement d'examiner certaines solutions possibles de différents problèmes fiscaux et autres. La conférence s'est ajournée sur la promesse d'une réunion ultérieure.

(1) J. A. Maxwell : *Recent Developments in Dominion-Provincial Fiscal Relations in Canada,* 1948, p. 33.

"... The federal government had, to be sure, promised by the tax agreements (ententes du temps de guerre) to reduce its rates by an amount that would enable the provinces to reenter the fields they had vacated. But this undertaking still left the federal government with the whip hand. It had high rates in effect and could make a strong case for maintaining them".

CHAPITRE III

Les dépenses de la province de Québec

L'Etat a non seulement la mission de maintenir l'ordre à l'intérieur de la société, mais aussi celle de veiller au bon fonctionnement des services indispensables à l'avancement économique, social et culturel des citoyens. Au XXe siècle, l'importance de ces services, loin de diminuer, n'a cessé de s'accroître. Aussi, l'Etat se voit-il, poussé par les circonstances, dans l'obligation d'augmenter ses dépenses.

Les finances publiques sont nettement distinctes, quant à leur nature, des finances privées. Si ces dernières ont normalement pour objet de permettre l'exercice d'une activité lucrative, ou, tout au moins, d'assurer à des particuliers un train de vie se traduisant par des avantages matériels, l'Etat doit, au contraire, poursuivre au moyen de ses finances des objectifs qui sont très souvent immatériels et qui se laissent difficilement apprécier au point de vue économique.

C'est le cas notamment du maintien de l'ordre intérieur, de l'administration de la justice, de l'instruction publique et de la sécurité sociale. Ces services ne sont pas rentables économiquement parlant et leur gestion ne peut avoir pour fin la réalisation de profits ou de bénéfices. C'est pourquoi il faut s'abstenir de raisonner par analogie, comme on le fait trop souvent, et supposer qu'un Etat puisse être administré comme une vaste entreprise privée. Cette comparaison n'est valable que dans une certaine mesure. Certes, la comptabilité publique doit être aussi claire et précise que celle d'une entreprise privée, et les services publics doivent être

aussi bien organisés et aussi efficaces que s'ils dépendaient d'une société industrielle, mais on ne peut pousser beaucoup plus loin le rapprochement entre les finances de l'Etat et les finances privées.

L'administration publique a pour but essentiel de donner satisfaction à des besoins d'ordre général, de poursuivre le bien de la collectivité; les services qu'elle dispense à cette fin sont, en principe, gratuits pour le public, quel qu'en soit le coût pour le gouvernement.

L'entreprise privée est normalement orientée vers la rémunération, et les services qu'elle procure ne seront dispensés que dans la mesure où ils fournissent un rendement financier.

Quels sont dès lors les éléments qui influent sur le montant des dépenses de l'Etat? Abstraction faite de la dette publique, divers facteurs entrent en jeu, les uns d'ordre matériel, les autres d'ordre moral.

Parmi les facteurs d'ordre matériel, l'étendue et la configuration du territoire ne sont pas sans agir sur les dépenses publiques, ne serait-ce qu'au point de vue des voies de communication. [1] L'importance de la population, qui représente le nombre des bénéficiaires des services, n'est pas non plus négligeable. [2]

Toutefois, c'est le degré de richesse d'un Etat qui importe le plus: d'une part, les dépenses publiques sont couvertes, grâce, principalement, au produit des impôts, et ce produit lui-même est en relation avec l'activité économique; d'autre part, la prospérité générale implique un niveau de vie élevé qui influe sur les dépenses de l'Etat et, en particulier, sur la rémunération de ses contribuables.

La prospérité publique et le coût des services vont généralement de pair avec le développement des techniques. L'exemple de la police suffit à démontrer qu'il n'est pas de service qui échappe aujourd'hui à l'emprise du progrès scientifique: la réglementation de la circulation sur la voie publique (feux d'intersection) et la recherche des délinquants (radio-police) s'opèrent de nos jours par des moyens singulièrement plus coûteux qu'autrefois.

Le progrès technique provoque le développement de l'industrie qui, à son tour, suscite, au détriment de la campagne, l'accroissement des

---

(1) La province de Québec, à l'exclusion du Labrador, possède une superficie de 594,860 milles carrés, occupant ainsi une étendue bien supérieure à celle de l'Ontario (412,582 milles carrés) et plus vaste que celle de la France, de l'Allemagne et de l'Angleterre réunies.

(2) La province de Québec, qui avait une population de 4,520,000 âmes en 1955, disséminée sur d'immenses étendues, supporte les frais d'un réseau routier de quelque 42,000 milles de longueur.

villes, particulièrement des banlieues qui les entourent, et fait apparaître une nouvelle cause de dépenses: l'urbanisation. La concentration des individus dans de grandes agglomérations favorise la satisfaction de besoins moins vivement ressentis par les populations rurales, comme la distribution de l'eau, de l'électricité, les perfectionnements de la voirie, etc. Aussi, les Etats les plus industrialisés et les plus riches en grandes villes sont-ils ceux qui doivent effectuer les plus fortes dépenses.

Cependant, l'ensemble de ces facteurs d'ordre matériel ne suffit pas à expliquer la variation des dépenses publiques à certains moments. La notion même du rôle dévolu à l'Etat constitue le plus important des facteurs. Des services se sont développés qui étaient à peine existants il y a une cinquantaine d'années: services de protection du travail, assistance et sécurité sociales. L'Etat s'efforce, en outre, par des mesures d'hygiène de garantir à tous des conditions de vie saine et, par l'instruction, de combattre l'ignorance, cet élément de faiblesse; il lui arrive également d'assumer la plus grande partie des dommages exceptionnels causés par les calamités publiques (comme ce fut le cas lors des incendies de Rimouski et de Cabano).

Cependant, il n'est pas rare que l'on attende de l'Etat qu'il se substitue de bien des façons à l'initiative privée et qu'il assure le bien-être, la sécurité et l'enseignement des citoyens. Plus encore, on s'adresse à l'Etat pour qu'il encourage certains domaines de l'activité économique par le jeu de primes, de subventions, de garanties ou le paiement d'intérêts; on lui demande d'intervenir dans la gestion de certaines entreprises qui revêtent un caractère public; parfois, enfin, l'Etat est contraint de prendre en mains l'exploitation elle-même, en lui conférant le caractère de service public. Point n'est besoin d'insister sur les charges financières que lui impose l'extension de ses attributions. Malheureusement, il arrive souvent que ce soient ceux-là mêmes qui réclament une intervention croissante de l'Etat dans tous les domaines de l'activité, qui se plaignent, en tant que contribuables, de l'accroissement des dépenses publiques.

Enfin, si les tâches qui doivent être assumées par l'Etat ne cessent de se multiplier et de devenir de plus en plus complexes, il est inévitable que l'administration doive étendre ses cadres. Les dépenses de son personnel administratif ont augmenté dans la mesure où se sont développés ses services. De plus, l'excellence de l'organisation interne propre à chaque service a une influence très marquée. A cet égard, on oublie trop souvent l'importance d'un fonctionnarisme bien organisé et compétent. Les déboursés que peut faire un gouvernement pour accroître la compétence et l'efficacité de son fonctionnarisme constituent souvent une réelle

économie, dont les résultats peuvent facilement atteindre des millions de dollars.

Développement de la richesse nationale, progrès scientifique, changement dans la conception du rôle de l'Etat, tels sont les trois facteurs — dont l'action englobe tous les autres — qui expliquent l'accroissement considérable des dépenses publiques au cours du dernier quart de siècle. [1]

Cette caractéristique de l'évolution financière de tous les Etats s'applique à la province de Québec. La progression des dépenses publiques ne peut toutefois être exactement appréciée qu'en tenant compte de la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie; c'est pourquoi la base de comparaison la plus exacte nous paraît l'évaluation des dépenses en dollars constants.

Avant de considérer le volume, la nature et l'évolution des dépenses gouvernementales, il n'est pas sans intérêt d'énumérer succinctement quelques-unes des règles qui doivent présider à l'exécution des dépenses publiques. La science des finances publiques, si développée en ce qui concerne la théorie des impôts et des revenus de l'Etat, indique peu de principes régissant l'orientation des dépenses. Les règles suivantes, fondamentales et découlant du sens commun, doivent servir de guides dans une étude de cette sorte.

Les dépenses publiques devraient toujours avoir pour objectif : la recherche du bien commun et l'accroissement du revenu national.

Dans l'appréciation du résultat des dépenses gouvernementales, il faut tenir compte des conséquences économiques des taxes ou autres revenus qui ont été perçus en vue de leur financement.

Les dépenses qui ne s'imposent pas à date fixe, comme celles qui sont engagées dans l'exécution de certains travaux publics, devraient être faites en considération de la situation économique générale et des possibilités de revenus futurs. Elles devraient être effectuées au moment le plus propice à l'essor de l'activité générale des affaires, à l'accroissement du revenu national, et à la réalisation d'une épargne dans le coût des matériaux et de la main-d'oeuvre.

Les gouvernements fédéral et provinciaux et les municipalités devraient coordonner aussi parfaitement que possible leurs services pour

(1) Les dépenses de tous les gouvernements du Canada en biens et services sont passés de $521 millions (soit 9.8% du produit national brut) en 1926, à $4,216 millions (soit 18.2% du produit national brut) en 1952. Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 45.

obtenir les meilleurs bénéfices possibles et éviter les dédoublements inutiles et coûteux dans les domaines où il y a juridiction concurrente.

* * *

Un regard d'ensemble sur le montant total des dépenses du gouvernement de la province de Québec, à diverses époques, nous permettra maintenant de découvrir les grandes lignes de l'évolution du budget et de déceler les changements survenus.

Voici quelques chiffres caractéristiques tirés des tableaux statistiques paraissant au volume *Documentation,* Partie I, tableaux 4 et 5.

Dépenses de la province de Québec
(en dollars courants)

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Population ..... '000	2,042	2,409	2,925	3,183	3,500	3,710	3,882	4,056
Dépenses globales $'000,000	8.4	29.0	54.8	113.0	107.2	188.5	195.9	271.2
Dépenses par tête ..... $	4.12	12.05	18.73	35.51	30.62	50.79	50.46	66.86

Le montant des dépenses de la Province avant la première guerre mondiale, en 1913, était de $8.4 millions. Comme la population était à cette époque de 2,000,000 environ, cette somme représentait une dépense annuelle de $4.12 par tête.

En 1923, les dépenses en dollars courants s'étaient multipliées par environ 3.5 et s'élevaient à $29 millions ou $12.00 par tête.

Dix ans plus tard, en 1933, en pleine période de crise, les dépenses publiques atteignaient la somme de $54.8 millions. Comme la population approchait alors des 3,000,000, ce montant représentait une dépense de $18.73 par tête.

Au début de la deuxième guerre mondiale, en 1939, les dépenses de la Province atteignaient $113 millions, soit $35.51 par tête pour une population de 3,200,000.

Pendant la guerre, les dépenses de chômage disparurent; les autres dépenses furent énergiquement comprimées, le progrès économique et social de la Province ayant été, durant des années, sacrifié pour favoriser l'effort militaire du pays. Aussi, le niveau de ses dépenses baissa-t-il, en 1945, à $107 millions, ce qui, pour une population ayant atteint 3,500,000, ne représentait plus que $30.62 par tête.

Une notable impulsion se manifesta néanmoins trois ans plus tard, en 1948, alors que le gouvernement effectua des dépenses de l'ordre de $188 millions, soit $50.79 par tête. Depuis lors, la somme des dépenses n'a fait que s'accroître : de $195 millions en 1950, elle a été portée à $271 millions en 1952, soit $66.86 par tête. Cette tendance s'est poursuivie en 1953, les Comptes publics de la Province révélant que cette année là les dépenses ont atteint $321 millions, avec toutefois une légère diminution en 1954 ($319 millions).

En quarante ans, de 1913 à 1952, les dépenses de la Province en dollars courants se sont multipliées par 32. Comme dans l'intervalle le chiffre de la population a presque doublé, les dépenses par tête en dollars courants ont augmenté de 16 fois environ.

Si l'on examine l'évolution du volume des dépenses, au cours des 25 dernières années et aux étapes les plus caractéristiques de l'évolution de l'économie, on découvre ce qui suit :

Dépenses de la province de Québec [1]

(en dollars courants)

		1929	1940	1947	1954
Dépenses globales	$'000,000	38.3	108.2	131.2	319.4
Dépenses par tête	$	14.11	33.50	36.16	74.30

(1) Montants tirés du tableau 1 du Volume *Documentation,* partie I, et des Comptes publics de la Province.

Durant la période de 1929 à 1940, qui comprend les années de crise, l'augmentation des dépenses a été de $69 millions, soit $19.39 par tête; la progression ne s'est pas poursuivie au même rythme durant la guerre; de 1940 à 1947, l'augmentation n'a été que de $23 millions, soit, en 7 ans, de $2.66 par tête. Ce n'est qu'à partir de 1947 que les dépenses budgétaires ont pris une rapide extension pour progresser, en 7 ans, de $188 millions, soit de $38.14 par tête. Ainsi en 25 ans, malgré la période de stagnation de la guerre, l'accroissement des dépenses publiques de la Province a été de l'ordre de 700% [1].

Cependant, comme on l'a vu plus haut, l'augmentation réelle du budget ne peut s'apprécier qu'en tenant compte non seulement de l'ac-

(1) Aux Etats-Unis, au cours des dernières 25 années, les dépenses de tous les gouvernements ont augmenté de 900% (*The Annals of the American Academy of Political and Social Science,* March 1954, p. 12, col. 1).

croissement de la population mais aussi de la dépréciation du dollar. Les tableaux suivants retracent l'évolution du budget en dollars constants :

Dépenses de la province de Québec

(dollars constants)

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Dépenses globales $'000,000	10.6	22.1	54.9	112.7	85.4	138.0	121.6	142.9
Dépenses par tête .... $	5.19	9.17	18.77	35.40	24.40	37.19	31.32	35.23

On constate qu'à valeur égale de la monnaie les dépenses, depuis 1913, ont augmenté d'environ 13 fois, tandis que le multiplicateur des dépenses par tête, en dollars constants, reste inférieur à 7.

L'allure de la progression des dépenses devient encore plus modeste si l'on étudie l'évolution du montant des dépenses budgétaires au cours des vingt-cinq dernières années.

Le tableau suivant indique le chiffre des dépenses du gouvernement converties en dollars constants à certaines dates caractéristiques.

Dépenses de la province de Québec

(dollars constants)

	1929	1940	1947	1954
Dépenses globales ..... $'000,000	35.7	109.2	106.3	156.6
Dépenses par tête ..... $	13.13	33.80	29.28	36.42

Les chiffres de ce tableau indiquent clairement que la progression la plus accentuée pour l'Etat provincial s'est produite de 1929 à 1940, période qui englobe la grande crise, avec comme conséquence les dépenses de chômage. L'augmentation, au cours de ces onze années, a été de $73 millions, soit de $20.67 par tête, c'est-à-dire plus de 150%.

Au contraire, durant les années de guerre, les dépenses ont connu une diminution réelle, puisque leur montant en dollars constants, en 1947, a été moins élevé de $2 millions qu'en 1940. Les dépenses par tête, en dollars constants, marquent un recul de $4.52.

Dans les sept années suivantes, la courbe redevient ascendante, l'augmentation des dépenses en dollars constants étant, en 1954, de $50 millions par rapport à 1947, ce qui représente une augmentation de $7.14 par tête.

Ainsi, en vingt-cinq ans, l'augmentation réelle des dépenses a été de $120 millions et de $23.29 par tête. Par rapport à 1929, le chiffre des dépenses publiques en 1954 marque une augmentation d'environ 340% en dollars constants, et celui des dépenses par tête une augmentation d'environ 180%, ce qui, par comparaison avec l'accroissement général des budgets des administrations publiques, durant ce dernier quart de siècle, apparaît comme extrêmement raisonnable.

Le coût des services publics ne doit cependant pas être évalué uniquement dans sa totalité, mais aussi dans le détail. Il y a lieu d'examiner quelles sont les principales dépenses assumées par le gouvernement de la province de Québec et quelle est l'importance de chacune en valeur absolue et relative. On peut classer les dépenses publiques, d'après leur nature intrinsèque, en dépenses de personnel, dépenses de matériel et dépenses diverses ou en dépenses ordinaires et extraordinaires; mais une distinction juste ne peut être fondée que sur l'objet même des dépenses, autrement dit sur la nature des services auxquels elles s'appliquent.

C'est pourquoi nous adopterons la répartition fonctionnelle des dépenses et examinerons les budgets attribués aux divers services publics, correspondant aux principales fonctions de l'Etat. Le tableau suivant donne cette répartition.

Dépenses de la province de Québec par catégories [1]

(en millions de dollars)

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Législation	0.4	0.8	1.1	0.8	1.3	1.3	1.0	1.2
Administration	1.1	1.3	2.2	5.3	7.1	10.2	13.0	13.5
Protection, personnes et propriétés	1.3	2.9	3.0	4.6	6.4	6.7	8.8	11.1
Transports et communications	0.5	12.0	15.0	28.1	21.7	57.7	57.5	85.8
Santé et Bien-Etre social	0.5	2.9	12.0	41.1	21.0	31.5	46.8	54.3
Services récréatifs et culturels	x	x	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	1.0
Enseignement	1.6	2.8	5.3	6.6	16.2	38.8	39.9	44.2
Ressources naturelles et industries primaires	1.9	2.8	9.9	14.2	16.6	26.5	11.6	31.0
Service de la dette	1.1	3.5	6.2	12.2	16.8	15.6	17.2	26.3
Divers	x	x	x	x	x	x	x	2.8
TOTAL	**8.4**	**29.0**	**54.8**	**113.0**	**107.2**	**188.5**	**195.9**	**271.2**

(en pourcentage des dépenses totales)

Législation	4.9	2.8	2.0	0.7	1.2	0.7	0.5	0.5
Administration	13.1	4.5	4.0	4.7	6.6	5.4	6.6	5.0
Protection, personnes et propriétés	15.8	10.0	5.5	4.1	6.0	3.5	4.5	4.1
Transports et communications	6.7	41.2	27.4	24.8	20.2	30.6	29.3	31.6
Santé et Bien-Etre social	5.9	10.0	21.9	36.4	19.6	16.7	23.9	20.0
Services récréatifs et culturels	—	—	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4
Enseignement	18.4	9.6	9.7	5.8	15.1	20.6	20.4	16.3 [2]
Ressources naturelles et industries primaires	22.2	9.6	18.0	12.6	15.5	14.1	5.9	11.4
Service de la dette	12.7	11.9	11.3	10.8	15.7	8.3	8.8	9.7
Divers	—	—	—	—	—	—	—	1.0
TOTAL	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

(1) Les chiffres utilisés ici sont extraits des tableaux 4 et 5 du Volume *Documentation*, Partie I, où les données ont été normalisées pour fins de comparaison.
(x) Montants négligeables.
(2) Ce pourcentage est de 17.9 en 1953, et de 19.5 en 1954 (estimation).

Viennent en premier lieu, quoiqu'elles ne représentent qu'un faible pourcentage du budget, certaines dépenses indispensables aux organes centraux de l'Etat, qui symbolisent la souveraineté. Ces dépenses couvrent le coût de ses services essentiels.

1—*Législation*

Sont compris dans ce montant les dépenses effectuées pour le fonctionnement du Conseil législatif, de l'Assemblée législative, de la Bibliothèque de la Législature, ainsi que les frais d'impression et de reliure pour les deux Chambres. Les indemnités et allocations des membres du Conseil législatif s'élevaient en 1952 à $99,900, tandis que les indemnités et allocations des députés étaient de $368,000.

Le fonctionnement du Parlement ne pèse pas lourdement sur le budget et les changements sont peu marqués depuis 1913. De $400,000 à cette époque, où elles représentaient 4.9% du budget de l'année, les dépenses de législation s'élèvent de nos jours à trois fois plus seulement, soit $1.2 millions, ce qui ne forme que 0.5% du budget provincial. Par rapport à 1939, où le coût s'élevait à $800,000 l'augmentation n'est que de 50%, ce qui est très inférieur à l'augmentation générale du prix des biens et des services durant cette période.

2—*Administration*

Outre les frais du Ministère des Finances, sont compris dans cette section le coût d'entretien, de réparation et d'aménagement des édifices parlementaires et de l'administration, les frais assumés par l'Etat dans les services d'arbitrage et d'urbanisme, ceux de l'Office provincial de Publicité, et tous les frais généraux qui ne sont pas directement affectés au fonctionnement d'un service particulier mais contribuent à la bonne marche de l'administration dans son ensemble.

Les frais d'administration, ou le coût du fonctionnement du mécanisme de l'Etat, n'entament que faiblement le budget. Ces services d'administration, dont le fonctionnement conditionne celui de tous les autres, absorbaient en 1952 un peu plus de $13 millions, soit 5% du budget. Les dépenses occasionnées par le service de perception des revenus publics, par exemple, sont loin d'avoir augmenté dans la même proportion que le revenu des impôts.

Les tableaux de la page 231 indiquent que les frais d'administration ont crû constamment en dollars courants : de $1.1 million en 1913, ils étaient passés à $2.2 millions en 1933, à $5.3 millions en 1939, pour atteindre après la guerre $7.1 millions en 1945 et dépasser les $10 millions en 1948. En 1950, ils s'élevaient à $13.0 millions et, en 1952, à $13.5 millions.

Leur pourcentage du total des dépenses de la Province est néanmoins à peu près le même depuis plus de vingt-cinq ans et est notablement inférieur au pourcentage d'il y a quarante ans. En 1913, les frais d'administration absorbaient 13.4% du budget, tandis que de 1923 à nos jours, ils sont restés confinés entre 4% à 6% du total des dépenses, ce qui peut se comparer avantageusement au coût relatif des frais généraux d'administration supportés par les autres provinces.

A l'avenir, on peut s'attendre à un accroissement de ces frais et spécialement pour les traitements et salaires des fonctionnaires, si le coût de la vie se maintient au niveau actuel ou continue d'augmenter.

3—*Protection — personnes et propriétés*

L'Etat pour assurer l'ordre intérieur accomplit une double mission, coercitive et judiciaire. Il contribue aussi à protéger la population contre les désastres résultant d'incendies, en établissant des mesures préventives contre le feu (bien que la protection contre l'incendie, service de nature essentiellement local, soit assumée principalement par les municipalités).

L'accroissement de ces dépenses est naturellement fonction de l'augmentation de la population, de sa concentration dans les grandes agglomérations, et du développement des territoires nouveaux.

Pour accomplir cette mission de protection des personnes et des propriétés, la Province dépensait [1] en 1913, $1.3 million; en 1923, plus du double en dollars courants, soit $2.9 millions; en 1939, à la veille de la guerre, ces frais s'élevaient à $4.6 millions, tandis qu'en 1945 ils étaient portés à $6.4 millions. A peu près au même niveau en 1948, ($6.7 millions), ces dépenses augmentent ensuite de quelque deux millions par étape de deux ans; en 1950, ils sont de $8.8 millions, et en 1952, de $11.1 millions. La charge qu'elles imposent au budget est cependant beaucoup moins lourde de nos jours que dans le passé. En

(1) Voir tableaux p. 231.

1913, elles absorbaient à elles seules 15.8% du total des dépenses gouvernementales et, en 1923, elles en représentaient encore 10%. De 1933 à nos jours, — constatation semblable à celle que nous avions faite pour les frais généraux d'administration — elles n'ont pas beaucoup varié dans leur importance relative, et leur pourcentage n'a oscillé que de 4% à 6% du budget total des dépenses.

Pour ne citer que les principales dépenses encourues pour fins de protection, signalons outre les traitements et salaires des fonctionnaires et des employés du département du Procureur général, ceux du personnel des palais de justice et des prisons, ainsi que les traitements et dépenses diverses relevant de la Sûreté provinciale (police judiciaire, gendarmerie et police de la route), les frais de la Régie des transports et de la Régie des services publics, les subventions aux oeuvres qui combattent la délinquance juvénile, les frais du bureau des assurances, et des subventions à différentes localités pour leur permettre de mieux assurer la protection contre les incendies.

Comme on vient de le constater, les fonctions essentielles de la puissance publique (législation, administration et protection) ne forment qu'une part infime du budget total des dépenses. Le coût de ces fonctions ne représente plus depuis une vingtaine d'années qu'approximativement 10% des dépenses de l'Etat, alors qu'en 1913 elles grevaient un tiers du budget.

Il en est différemment des autres fonctions de l'Etat. Elles sont de plus en plus coûteuses et continuent d'augmenter.

4—*Transports et Communications*

L'Etat crée pour les hommes des voies de communication qui ont été de tout temps les éléments fondamentaux de l'outillage national. La route, principalement, constitue une condition essentielle au développement de tous les secteurs de l'économie. Les agriculteurs profitent de routes nombreuses et praticables en toute saison pour le transport de leurs produits, la plupart de nature périssable, et qui exigent d'être livrés rapidement à destination. La colonisation ne peut s'effectuer que si la pénétration du territoire et l'établissement des colons sont rendus possibles par un bon réseau routier. Les industries forestières et minières exigent des voies de communication avec les régions les plus éloignées de la Province. Le transport du bois demande des chaussées solides et à l'abri

des intempéries, tandis que l'exploitation minière, qui s'étend sur des territoires éloignés, nécessite l'ouverture de centaines de milles de chemin.

De bonnes routes sont aussi indispensables à l'expansion du commerce et de l'industrie. Le transport des produits bruts et manufacturés s'effectue de plus en plus par camion. On utilise également la route pour la vente et la livraison des articles de commerce. Un réseau routier de premier ordre est de plus indispensable au maintien et au développement du tourisme, qui occupe déjà une place importante dans l'économie du pays, (les statistiques nous apprennent que la proportion des touristes voyageant par automobile s'élève aujourd'hui à 80%). La vie sociale, enfin, et l'éducation profitent toutes deux des avantages que procure la route. C'est surtout le développement prodigieux de l'automobile depuis le début du XXe siècle qui a fait des routes un élément essentiel de la prospérité d'un pays. La circulation des automobiles sur les routes de la Province a plus que quintuplé depuis 1926 : elle a atteint en 1952, 617,000 véhicules [1] sans compter la circulation des voitures de toutes sortes en provenance de l'extérieur. D'autre part, certaines voitures de tourisme sont susceptibles de faire de grandes vitesses, et certains camions pèsent plus de vingt-cinq tonnes. On conçoit que l'aménagement des routes pour permettre la circulation de tels véhicules crée des problèmes qui ne s'étaient jamais présentés auparavant et nécessite une transformation radicale des anciens chemins.

Bref, les dépenses de l'Etat pour les transports et communications stimulent l'activité économique et contribuent ultérieurement à l'accroissement de ses revenus.

Les voies publiques de la Province se classent en plusieurs catégories, réparties de la façon suivante [2] :

Les chemins de 1ère classe (grandes routes)	6,740	milles
Les chemins de 2ième classe (routes améliorées)	21,925	"
Les chemins de 3ième classe (chemins de terre)	13,092	"
Total général	41,757	"

Sur ce total, en 1953, le Ministère de la Voirie assurait l'entretien et la réparation de 25,000 milles de chemins, dont 17,420 milles en gravier, 7,255 en asphalte et 325 milles en béton de ciment.

Un examen des dépenses relatives aux Transports et Communications à diverses époques, grâce à l'analyse du tableau suivant, per-

(1) Ce nombre est devenu 712,000 en 1954.
(2) Les chiffres ci-dessus du ministère de la Voirie sont ceux au 31 mars 1953.

mettra de retracer dans ses grandes lignes l'histoire du réseau routier de la Province.

Transports et Communications

(en millions de dollars)

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Ministère de la Voirie								
Administration	0.5	0.6	0.7	1.2	1.0	1.3	1.5	1.8
Construction et amélioration des chemins	—	7.3	7.8	13.9	10.3	31.5	28.7	44.5
Entretien des chemins (été)	—	0.7	2.6	5.5	6.8	10.3	13.3	17.3
Déneigement	—	—	0.1	0.3	0.6	0.8	1.3	3.2
TOTAL	0.5	8.6	11.2	20.9	18.7	43.9	44.8	66.8
Ministère des Travaux publics								
Construction et entretien des ponts	—	0.5	2.7	1.5	2.0	6.7	8.8	12.7
Ministère de la Colonisation								
Chemins et ponts de colonisation	—	2.0	0.3	5.2	0.8	6.2	2.0	4.5
Ministère des Mines								
Chemins de mines	—	0.5	0.2	0.5	0.1	0.9	1.9	1.1
Divers	—	0.4	0.6	—	0.1	—	—	0.7
TOTAL	0.5	12.0	15.0	28.1	21.7	57.7	57.5	85.8
Pourcentage du budget provincial	6.7	41.2	27.4	24.9	20.3	30.6	29.3	31.6

Pour les fins de la construction et de l'entretien des routes, la Province est présentement divisée en sept districts, subdivisés eux-mêmes en quarante divisions. Chaque division comprend un, deux ou trois comtés. Outre ses cinq services administratifs et un contentieux, le Ministère de la Voirie a des services techniques qui comprennent un laboratoire où se font les essais et analyses des matériaux, un service des sols, un service des outillages, un service des renseignements techniques, et un service d'embellissement et de signalisation des routes. Toute cette organisation occupe un personnel de 1,400 employés. Les travaux de voirie procurent de plus, dans les années ordinaires, un emploi saisonnier à une dizaine de milliers de personnes engagées par le Ministère de la Voirie, et à environ un nombre égal d'employés embauchés par des entrepreneurs.

Les dépenses d'administration sont relativement faibles en regard de l'importance des services et des tâches à accomplir. Elles ont passé de $500,000 en 1913, à seulement $1.8 million en 1952. Elles n'ont

presque pas augmenté depuis 1939, alors qu'elles s'élevaient à $1.2 million. Les cadres de l'administration n'ont pas été élargis depuis une vingtaine d'années malgré le surcroît de besogne. Les frais d'administration qui, en 1933, absorbaient 7% du budget total du Ministère de la Voirie, et 5.5% en 1944, ne prenaient plus, en 1952, que le faible pourcentage de 2.75% des dépenses totales de Voirie.

Les dépenses de construction et d'amélioration des chemins ont manifesté par contre de volumineux accroissements au cours de la période envisagée. Elles ont été de $7.3 millions en 1923, $7.8 millions en 1933, $13.9 millions en 1939, mais seulement $10.3 millions en 1945; ensuite une impressionnante augmentation avec $31.5 millions en 1948, $28.7 millions en 1950 et $44.5 millions en 1952.

En 1913, le gouvernement construisit la première route pour automobiles de la Province, la route Montréal-Rouse's Point, connue sous le nom de boulevard Edouard VII, en macadam, d'une longueur de 43 milles.

De 1913 à 1918, le gouvernement de la Province reconstruisit la route Montréal-Québec, également en macadam. A la fin de cette période, la Province possédait un réseau routier de 2,565 milles, dont 1,615 milles en macadam ou en béton, le reste étant encore en gravier.

La période suivante, celle de 1919 à 1930, fut surtout consacrée à l'amélioration des routes régionales et à la transformation de routes de terre en routes de gravier; quelque 13,000 milles de chemins ruraux furent ainsi améliorés durant ces années.

La période de 1931 à 1936 est marquée par la crise économique et le chômage. Le gouvernement entreprend à cette époque des travaux de voirie pour lutter contre le chômage et la dépression. A la fin de 1936, la Province possédait 17,364 milles de routes améliorées, en béton ou en gravier.

La période de 1937 à 1939 est très importante pour la voirie et se caractérise par l'exécution de travaux considérables sur les routes de grande communication (route Mont-Laurier-Senneterre, Montréal-Québec au nord du fleuve St-Laurent, les entrées de la ville de Montréal, Montréal-Ste-Anne de Bellevue, Sainte-Rose-Saint-Jérôme, Québec-Sainte-Anne de Beaupré, etc...) ainsi que par un progrès sensible dans l'amélioration de la voirie rurale.

A la fin de 1939, la Province possédait 19,000 milles de routes améliorées, en gravier ou en béton.

La deuxième guerre mondiale est marquée par la réfection de quelques tronçons de routes vers les aéroports et les usines de munitions, moyennant, parfois, une légère contribution du gouvernement fédéral. Les travaux de construction et de réfection des routes se font à une cadence moins rapide qu'à l'époque précédente. La moyenne des dépenses annuelles pour la réfection et l'amélioration des routes durant la période de 1937-1939 était de $15 millions. Elle n'est plus que de $10 millions pour la période 1940-1944. A la fin de cette dernière année, la Province était dotée d'une longueur totale de 22,864 milles de chemins améliorés en béton ou en gravier.

La période de 1945-1953 est la plus remarquable par ses réalisations de toutes sortes dans le domaine de la voirie. La Province sortait de la deuxième grande guerre avec un réseau routier très insuffisant par rapport à ses besoins, et inférieur à celui de certains de ses voisins. Des remèdes d'envergure s'imposaient si l'on ne voulait pas condamner le Québec à la léthargie économique. Le gouvernement entreprit un effort gigantesque, qui fit définitivement prendre son essor au réseau routier provincial, en couvrant désormais la Province d'un grand nombre de routes asphaltées. Le coût en fut beaucoup plus élevé que si le développement routier avait pu se poursuivre sans interruption : en raison de l'augmentation des prix après la guerre, il fallut à partir de 1945 dépenser une moyenne de $52 millions par année pour les travaux de voirie. Comme résultat, plusieurs régions, auparavant complètement isolées, se sont vues économiquement et socialement transformées par les nouvelles voies de communication : la Gaspésie, l'Abitibi et le Témiscamingue, la région de Chicoutimi-Lac St-Jean, la vallée du Saint-Maurice, le Témiscamingue, et la côte nord du St-Laurent, pour ne mentionner que les plus importantes.

En l'espace de ces neuf années, le gouvernement de la Province a revêtu de béton bitumineux 3,400 milles de chemins de gravier, soit près de 45% de tous les revêtements construits depuis 1911, et il a refait 1,055 milles de revêtements construits avant 1945. Il a de plus construit, reconstruit ou amélioré 7,258 milles de routes, principalement des chemins ruraux. Au 31 mars 1953, le réseau routier comprenait plus de 28,000 milles de chemins améliorés (routes asphaltées, de gravier et de béton), en plus de 13,000 milles d'anciens chemins de terre.

De 1945 à 1953, la construction et l'amélioration des routes ont coûté plus de $315 millions. Les années 1953 et 1954 à elles seules ont entraîné une dépense totale de $158 millions pour les travaux de voirie. D'après l'étude des statistiques officielles, on peut affirmer que la province de Québec est celle de la Confédération qui a propor-

tionnellement le plus progressé dans l'aménagement de son réseau routier au cours de cette période.

Devant l'importance de ces dépenses en immobilisations et la part du budget qu'elles absorbent, se pose la question de savoir s'il est sage de financer le développement routier entièrement à même les revenus courants de l'Etat.

Ces dépenses sont d'une indéniable utilité, sinon même d'une nécessité vitale pour l'avancement de la Province; loin d'être appelées à s'atténuer dans l'avenir, elles s'accroîtront sans cesse, à mesure que le besoin de nombreuses et bonnes routes se fera encore plus impérieux. Il faut poursuivre l'oeuvre déjà si bien commencée. Certaines grandes routes modernes, à circulation rapide, satisfaisant les exigences du progrès, coûtent jusqu'à $500,000 le mille, tandis que la plupart des routes simples actuelles ont été construites à un prix de revient inférieur à $100,000 le mille. C'est dire qu'il faut s'attendre que, dans les années qui viennent, les dépenses gouvernementales pour la voirie atteignent des montants toujours de plus en plus élevés (estimés pour les vingt prochaines années à $125 millions en moyenne par année, sans tenir compte du coût des autostrades dont la construction s'imposera dans un avenir rapproché).

L'établissement de voies de communication de toutes sortes dont bénéficieront les générations futures ne peut-il entrer dans la catégorie des dépenses pour lesquelles un Etat est fondé à faire appel à l'emprunt ?

Il semble, en effet, que les dépenses de voirie ont tendance, depuis plusieurs années, à absorber une part de plus en plus importante du budget de la Province (31.6% en 1952).

Les dépenses d'entretien et de réparation ordinaire des routes doivent aussi être imputées sur le budget annuel de l'Etat. De $700,000 en 1923, ces dépenses ont passé à $2.6 millions en 1933, $5.5 millions en 1939, $6.8 millions en 1945, $10.3 millions en 1948, $13.3 millions en 1950 et $17.3 millions en 1952.

L'entretien ordinaire comprend la réparation des dommages causés par le dégel, le grattage des chemins de gravier, le rapiéçage des routes de macadam et de bitume, le fauchage et le nettoyage des accotements, le nettoyage des fossés, la réparation des ponceaux, la réparation et le blanchissage des garde-fous, l'entretien et la réparation des signaux de danger et de direction et les traitements superficiels de bitume et de pierre, l'arrosage des routes de gravier avec de l'huile asphaltique ou du chlorure de calcium pour empêcher la poussière, etc... Souvent le Ministère de la Voirie ne se borne pas à entretenir les 25,000 milles de

chemins dont il a la responsabilité au moyen des seuls travaux énumérés ci-dessus. Dans bien des cas, l'entretien devient une véritable réfection, nécessitant le rechargement des chemins de gravier ou le renouvellement du revêtement bitumeux, ou encore la reconstruction des ponceaux, de façon à remettre un chemin dans l'état où il se trouvait lors de sa construction ou de son amélioration. Le Ministère de la Voirie considère que sa principale obligation réside dans l'entretien des chemins améliorés, ce qui équivaut à la préservation d'un capital de $500 millions investi jusqu'à ce jour par l'Etat dans le réseau routier. Il est évident que la position géographique, la superficie et le climat de la province de Québec, qui connait un hiver de quatre à cinq mois et des écarts de température allant dans certaines régions de cent degrés au-dessus de zéro à cinquante degrés au-dessous de zéro, placent cette partie du Canada dans des conditions tout à fait particulières pour ce qui regarde les travaux de voirie et lui créent d'immenses difficultés pour l'entretien des chemins.

La réalisation la plus significative de la voirie de la province de Québec fut, encore davantage que les travaux signalés ci-dessus, l'entreprise gigantesque du "déneigement" des routes au cours de la saison d'hiver, qui ouvre un nouveau chapitre dans l'histoire des communications et du transport. Durant les quatre ou cinq mois d'hiver, jusqu'à ces dernières années, les chemins de campagne étaient complètement fermés et la circulation des véhicules-automobiles y était interrompue en attendant la fonte des neiges. Tout voyage était impossible, même entres les grandes villes comme Montréal — Québec — Sherbrooke — Ottawa. C'est au cours de l'hiver 1928-29 que le gouvernement s'intéressa pour la première fois à l'ouverture des chemins. Il entreprit le déneigement de 83 milles de routes, dont 61 milles dans la région de Montréal et 22 milles dans la région de Québec. En 1929-30, l'entretien d'hiver fut introduit dans la région de Chicoutimi. Le déneigement fit par la suite des progrès réguliers, mais relativement assez lents, jusqu'au jour où, en 1950, le gouvernement adopta une politique d'aide qui a ouvert d'un coup toute la Province à la circulation d'hiver [1]. Le gouvernement provincial à partir de cette date a entretenu à ses frais, au coût moyen de $660 par mille, les principales artères d'une longueur de quelque 3,000 milles. Pour l'entrentien des routes régionales, le gouvernement a accordé des subven-

(1) Le fonds du système routier, créé en 1950, aida beaucoup à l'entretien des chemins d'hiver. Il est alimenté principalement par une taxe supplémentaire de 2 cents sur le gallon d'essence établie à cette date, dont le produit, jusqu'à concurrence de $2 millions par année, est affecté à l'entretien et au déneigement des routes durant l'hiver.

tions aux municipalités, variant de $100 à $225 par mille suivant la position géographique de ces routes. Cette nouvelle politique a étendu en trois ans l'entretien d'hiver à 25,485 milles de routes, ce qui représente un bond d'au delà de 18,000 milles. Aujourd'hui, l'isolement relatif des régions rurales, durant les quatre ou cinq mois d'hiver, a fait place à la continuité de la circulation et du transport sur toutes les routes. Toutes les parties de la Province sont maintenant reliées les unes aux autres douze mois par an.

Le coût de la participation provinciale au déneigement des routes, qui a créé cette radicale transformation dans la configuration économique et le mode de vie de la Province, s'est élevé aux montants suivants : en 1933, $100,000; en 1939, $300,000; en 1945, $600,000; en 1948, $800,000; en 1950, $1,300,000 et en 1952, $3,200,000 [1]. Peu de dépenses entreprises par un gouvernement, au cours des dernières années, ont autant favorisé le bien-être général.

Les déboursés gouvernementaux pour les transports et les communications ne se limitent cependant pas à la construction et à l'entretien des routes. L'hydrographie de la province de Québec a créé de sérieux obstacles à l'aménagement du réseau routier. Les rivières et cours d'eau, si nombreux, ont dans bien des cas des dimensions considérables. Si les cours d'eau ont été un facteur extrêmement favorable au développement économique, ils nécessitent pour l'exécution du programme routier la construction d'un grand nombre de ponts.

La construction et l'entretien des ponts, assurés par le Ministère des Travaux publics, a coûté les montants suivants, où l'on constate la nette augmentation des dernières années : $500,000 en 1923, $2.7 millions en 1933, $1.5 million en 1939, $2 millions en 1945, puis $6.7 millions en 1948, $8.8 millions en 1950 et $12.7 millions en 1952.

Il faut aussi signaler, dans le domaine des dépenses relatives aux transports et communications, celles qui furent consacrées à favoriser la colonisation et à ouvrir des routes de pénétration à l'intérieur des territoires nouvellement exploités. Dans 56 comtés ruraux, le Ministère de la Colonisation a effectué des travaux de construction de chemins et de ponts (d'ordinaire en bois). En 1949-50 ont été ouverts 160 milles de nouveaux chemins, en 1950-51, 193 milles et en 1951-52, 125 milles. Le département s'occupe de l'entretien de quelque 4,000 milles de chemins de colonisation. De $2 millions en 1923, le coût de ces services est passé à $4.5 millions en 1952.

---

(1) En 1953, ce chiffre était de $4.2 millions, et en 1954, de $5 millions.

Enfin, le gouvernement de la Province s'est intéressé par son Ministère des Mines à la construction de chemins donnant accès à de nouvelles régions minières. La province de Québec a dépensé à cette fin les sommes suivantes au cours des années désignées : en 1923, $500,000; en 1933, $200,000; en 1939, $500,000; en 1945, $100,000; en 1948, $900,000; en 1950, $1,900,000 et en 1952, $1,100,000.

Il est néanmoins à prévoir que dans les vingt prochaines années, si les développements miniers se poursuivent au rythme actuel, les dépenses pour la construction et l'entretien des chemins nécessaires à la mise en valeur des nouveaux champs miniers pourraient s'élever à quelque $20 millions par année.

Au total, le budget des transports et communications est passé de $500,000 en 1913 et $12 millions en 1923, à près de $86 millions en 1952. Les causes de l'énorme augmentation du volume de ce budget ont été mises en relief au cours de l'analyse précédente. Alors qu'en 1913, les dépenses pour le transport et les communications n'absorbaient que 6% du budget total, de 1933 à 1948 ce pourcentage a varié aux alentours de 25% et atteint, en 1950 et 1952, les 30%. Il est vrai qu'en 1923, ces frais ont à un moment représenté jusqu'à 41.4% des dépenses gouvernementales. La voirie constitue donc la plus lourde charge sur les finances de la Province qui n'est pas encore compensée entièrement par les revenus provenant des usagers de la route (en 1952, $66.5 millions).

La province de Québec, à cause de sa situation géographique et des conditions actuelles de son extraordinaire développement économique et industriel, se trouve, en présence de ces frais indispensables qui sont appelés à croître davantage dans les années à venir, devant l'urgente nécessité d'obtenir des revenus accrus pour faire face à de telles obligations. C'est d'ailleurs à la recherche d'une solution à ce problème que s'est déjà attaqué le Comité d'Etude des Problèmes de la Voirie, créé récemment en vertu de la Loi relative aux problèmes de la voirie provinciale, 3-4 Elizabeth II, chapitre 33.

D'autres développements importants attendent leur réalisation prochaine. C'est dans l'immédiat qu'il faut envisager le parachèvement de l'équipement routier de la Côte Nord; l'amélioration de la route St-Félicien-Chibougamau et de certains autres chemins desquels dépendent les immenses intérêts économiques reliés à l'exploitation des mines; l'aménagement des abords des grandes villes, de même que la construction d'autostrades reliant certains centres vitaux; autant de projets choisis

parmi les plus urgents, dont la réalisation ne pourrait souffrir de délai sans arrêter du coup la marche du progrès. L'Etat, pour faire face à toutes ces exigences nouvelles, doit pouvoir compter sur un notable accroissement de ses revenus et demander partiellement à l'emprunt les ressources nécessaires à ces fins.

5—*Santé et Bien-Etre social*

Règle générale, l'Etat est le gardien et le protecteur des droits et libertés des citoyens; il se contente de créer le climat favorable à la poursuite individuelle du bien-être. Cependant, il y a, dans tous les pays, une partie de la population qui ne peut, par ses seuls moyens, faire face à l'ensemble des difficultés de l'existence. Un certain nombre de déshérités (vieillards, malades, infirmes, invalides, aliénés, indigents) sont trop faibles pour subvenir par eux-mêmes à leurs besoins. Il faut alors que l'Etat se soucie de leur assurer un minimum de bien-être et leur accorde son aide au moyen de dépenses qui tirent leur origine, non de sa mission administrative ou économique, mais plutôt du devoir qui lui incombe de faire bénéficier toutes les classes des bienfaits de la civilisation moderne. L'importance de son intervention dans les dépenses sociales et les charges que celles-ci représentent pour la collectivité n'ont cessé de croître depuis la fin de la première guerre mondiale, et surtout à partir de 1930.

Les dépenses groupées sous le titre de "Santé et Bien-Etre Social" se répartissent entre différentes catégories, dont l'importance a varié au cours des époques, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Santé et Bien-Etre social [1]
(en millions de dollars)

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Santé	0.5	2.8	5.3	7.5	12.1	19.1	31.0	36.9
Travail	—	0.1	0.5	0.7	0.9	1.2	1.6	1.9
Chômage	—	—	6.2	29.0	0.1	—	—	—
Allocations sociales	—	—	—	3.9	7.9	10.7	14.2	14.0
Divers	—	—	—	—	—	0.5	—	1.5
Total	**0.5**	**2.9**	**12.0**	**41.1**	**21.0**	**31.5**	**46.8**	**54.3**
Pourcentage par rapport au budget annuel %	5.9	10.0	21.9	36.4	19.6	16.7	23.9	20.0

(1) Dépenses nettes.

Santé : Les dépenses que le gouvernement a effectuées pour la protection de la santé publique ont atteint des montants de plus en plus éle-

vés. Ce poste, qui ne s'élevait en 1913 qu'à $500,000, était passé en 1923 à $2.8 millions et, en 1933, à $5.3 millions. Depuis la deuxième guerre mondiale, la progression a été rapide : $7.5 millions en 1939, $12.1 millions en 1945, $19.1 millions en 1948, $31 millions en 1950 et $36.9 millions en 1952. A elles seules ces dépenses, pour cette dernière année, absorbaient 13.6% de l'ensemble du budget provincial. La somme de $36.9 millions en 1952 a été affectée principalement au soutien d'institutions pour malades mentaux, aux subsides aux unités sanitaires, et aux subventions aux quelque 200 hôpitaux et cliniques qui possèdent une capacité totale de plus de 40,000 lits.

En 1952, le gouvernement dépensa quelque $5 millions pour venir en aide aux institutions responsables des malades mentaux. Le nombre de ces malades est en progression très nette depuis ces dernières années. Récemment, le gouvernement de la Province a annoncé la construction prochaine de trois hôpitaux pour malades mentaux, au coût global de $60 millions et ayant une capacité d'environ 5,000 lits.

Le problème des maladies mentales, tant aiguës que chroniques, est des plus complexes dans ses implications sociales. Il concerne à la fois la santé publique, la sécurité des citoyens, l'embauchage et certains autres secteurs de la vie sociale. L'attitude de la société à l'égard des personnes atteintes de maladies mentales a varié au cours des siècles : au début, considérés comme habités par des esprits malins, les déments suscitaient un mélange de crainte et de respect. Plus tard, on les incarcéra comme des malfaiteurs dans des prisons ou des asiles. De nos jours, la démence est jugée de plus en plus comme un problème médical, qui exige des mesures préventives et curatives.

La médecine moderne et la psychiatrie ont élaboré une technique extrêmement complexe pour le traitement de ces maladies. Les personnes qui en sont atteintes doivent être mises sous observation et soignées ensuite suivant un traitement souvent long et coûteux. Par contre, la négligence et l'absence de soins entraînent fréquemment des conséquences sociales beaucoup plus coûteuses encore.

Dans ce domaine, l'intervention de l'autorité publique se révèle indispensable pour l'aménagement de vastes édifices munis de l'équipement nécessaire au soin des patients. D'une part, en effet, l'Etat doit protéger la société contre les malades mentaux qui peuvent être des éléments dangereux, et il doit aussi mettre ces malades à l'abri de l'infortune, de la misère ou de l'exploitation dont ils peuvent être victimes. D'autre part, le public lui-même, beaucoup plus avisé qu'autrefois, exige que l'Etat fournisse aux malades mentaux des conditions de vie plus

convenables et assume tous les frais requis par leur traitement ou leur rétablissement.

Les subventions aux hôpitaux en vertu de la loi de l'Assistance publique absorbèrent, en 1952, un montant de $28 millions. La moyenne quotidienne des malades traités dans les diverses institutions hospitalières de la Province s'élevait, en 1952, à 15,785. Il en découle que les jours de maladie pour l'ensemble de la population s'élèvent en une année à 5,777,570. Aussi, si les dépenses nettes du gouvernement relatives à la santé se sont élevées en 1952 à $36.9 millions, les montants que le public a versés pour les services hospitaliers et médicaux représentaient-ils approximativement $99.2 millions.

Travail. Les frais des services du Ministère du Travail proviennent, en grande partie, du montant consacré par le gouvernement à la protection du travail dans le cadre des mesures prises pour le développement du bien-être public. Les sommes ainsi dépensées s'élevaient, en 1923 à $59,000, en 1933 à $474,000, en 1939 à $700,000, en 1945 à $831,000 et ont continué de croître à peu près au même rythme, puisqu'elles s'élevaient en 1948 à $1.2 million, en 1950 à $1.6 million et en 1952 à $1.9 million. Elles comprennent les frais du Conseil supérieur du Travail, ceux de conciliation et d'arbitrage et l'aide à l'apprentissage [1].

Chômage. Les frais de chômage assumés par le gouvernement ne figurent que dans trois des années apparaissant au tableau statistique de la page 243 : en 1933, $6.2 millions, en 1939, $29 millions et en 1945, $77,000.

Le tableau suivant indique les dépenses totales nettes de chômage assumées par le gouvernement de la Province de 1931 à 1948, réparties en trois périodes de six ans : de 1931 à 1936, de 1937 à 1942 et de 1943 à 1948.

Dépenses de chômage nettes
(en millions de dollars)

	1931-36	1937-42	1943-48
Dépenses capitalisées	42.9	75.8	0.5
Dépenses ordinaires	—	3.8	0.8
Total	42.9	79.6	1.3

(1) Voir annexe 6 : Gérard Trudel, C.R., et Jean Gagné, *La législation du travail dans la province de Québec.*

Il ressort de ce tableau que, de 1931 à 1948, le gouvernement a dépensé en secours aux chômeurs $123.8 millions dont $119.2 millions furent capitalisés, c'est-à-dire financés au moyen de l'emprunt et portés en augmentation de la dette publique, et $4.6 millions dépensés à même les revenus ordinaires de l'impôt. La province de Québec fut gravement touchée par la crise qui a profondément ébranlé l'économie mondiale entre les deux guerres. La moyenne annuelle des chômeurs durant les années 1931 à 1939 s'y établissait à 167,200. Durant les années 1932 et 1933, le nombre des chômeurs représentait jusqu'à 25% et 29% respectivement de sa population active.

Au point de vue financier, toutefois, on constate que la Province a réussi à sortir de la grande dépression sans subir un ébranlement fondamental dans ses finances publiques, ce qui est dû principalement au montant très modéré de la dette publique avant la crise. Une crise se produisant actuellement ou dans les années à venir aurait probablement des conséquences beaucoup plus marquées sur ses finances, étant donné son haut degré d'industrialisation. Il est dès lors d'importance fondamentale qu'elle puisse d'avance compter sur des recettes complémentaires si une pareille crise venait à se produire. Elle devrait, pour établir sa politique financière en regard d'une crise nationale provoquée par le chômage, posséder l'assurance que le gouvernement central remédiera, dans la mesure du possible, aux effets de la crise ou prendra les moyens constitutionnels les plus appropriés dans le but de les atténuer.

Le chômage est sans doute le plus grand des risques qui menacent le travailleur. Mais c'est un risque économique plus encore qu'un risque social ou professionnel. Aussi la protection contre ce risque est-elle étroitement liée aux problèmes économiques qui donnent naissance au chômage et dont la solution doit provenir de la coordination de l'activité de tous les gouvernements de la Confédération.

Allocations sociales. Les montants indiqués au tableau de la page 243 relativement aux allocations sociales se répartissent comme suit entre les pensions de vieillesse, et l'assistance aux personnes âgées de 65 ans à 70 ans depuis 1952, l'assistance aux mères nécessiteuses et l'assistance et allocations aux aveugles (dépenses nettes).

Allocations sociales
(en millions de dollars)

	1939	1945	1948	1950	1952
Pensions de vieillesse	2.9	3.8	5.4	8.0	7.8
Assistance aux mères nécessiteuses	0.9	3.9	5.0	5.7	5.7
Allocations aux aveugles	0.1	0.2	0.3	0.5	0.5
Total	3.9	7.9	10.7	14.2	14.0

Comme on le constate, tous ces frais ont marqué une progression [1] constante jusqu'en 1950. En 1952, on note une diminution pour les montants dépensés pour les pensions de vieillesse. La loi provinciale des pensions de vieillesse a, en effet, cessé d'être en vigueur à compter du 1er janvier 1952, les personnes âgées de 70 ans et plus, riches comme pauvres, étant devenues éligibles à une pension de vieillesse au taux de $40 par mois (en vertu de la loi fédérale pour la sécurité de la vieillesse, 15-16 Geo. VI, ch. 18, 2° session). Mais, à partir de la même date, la loi provinciale concernant l'assistance aux personnes indigentes âgées de 65 à 70 ans (15-16 Geo. VI, ch. 3) est entrée en vigueur. C'est en vertu de cette loi que le gouvernement provincial a dépensé, en 1952, la somme de $7.8 millions. Du 1er janvier 1952 au 31 mars 1953, le nombre des vieillards qui ont bénéficié d'une allocation était de 37,011. Actuellement, le nombre des personnes âgées de 65 à 70 ans est d'environ 110,000. On estime que ce nombre ira croissant et atteindra, d'ici dix ans, 135,000. Le nombre des personnes éligibles à ces prestations croîtrait d'environ 1,000 par année, ce qui signifie que les dépenses que le gouvernement effectue à cette fin sont appelées à augmenter à la cadence de plus d'un demi million par année, pour atteindre $14 millions d'ici vingt ans, si toutefois les allocations ne sont pas majorées ni les conditions d'octroi facilitées.

L'assistance aux mères nécessiteuses est une mesure de charité publique à l'égard de celles qui ne possèdent pas les moyens nécessaires à l'entretien de leurs enfants, du fait du décès de leur mari, de son invalidité totale, ou de son emprisonnement. Le nombre des mères bénéficiaires de ces allocations était, en 1953, de 17,100. D'ici vingt ans, on prévoit qu'il y aura environ 28,500 mères qui pourront recevoir des allocations, ce qui, au taux actuel, entraînera une dépense de $23 millions.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi instituant l'aide aux mères nécessiteuses (1 Geo. VI, ch. 81), en décembre 1938, le gouvernement a

(1) Voir partie V de ce rapport, première section, chapitre V.

dépensé à ce titre les sommes suivantes: $900,000. en 1939, $3.9 millions en 1945, $5 millions en 1948, $5.7 millions en 1950 et en 1952.

Quant à l'assistance aux aveugles, elle a coûté, depuis 1939 jusqu'à nos jours, des sommes inférieures à un demi-million de dollars par année. Le nombre des bénéficiaires était en 1953 de 3,200.

Au total, on constate que la part assumée par la Province au chapitre de la sécurité sociale est considérable. Elle a dépensé à cette fin cent fois plus en 1952 qu'en 1913, puisque les dépenses de toutes sortes encourues pour la Santé et le Bien-Etre social ont passé de $500,000. en 1913 à $54.3 millions en 1952 [1] (voir tableau page 243).

Actuellement, ce poste absorbe un cinquième du budget total de la Province. [2] Les différentes collectivités publiques y contribuent chacune pour leur part. La charité privée a, en outre, de tout temps utilement complété l'oeuvre de l'assistance publique. Nombreux sont les organismes sociaux qui s'occupent de soulager la misère des individus auxquels leur âge (enfants, vieillards), ou leur état physique (malades, infirmes, aliénés) ou social (indigents, familles nombreuses) ne permet pas de subvenir à leurs besoins. Mais c'est tout particulièrement le domaine où s'exerce l'activité de l'Eglise, dont l'admirable collaboration bénévole à toutes les oeuvres de dévouement et la sollicitude pour toutes les misères humaines permettent à l'Etat de ne débourser en définitive qu'une part réduite de ce que coûtent chaque année à la société tous les soins et les secours dispensés aux pauvres et aux nécessiteux.

6—*Services récréatifs et culturels*

Sans chercher à définir sur le plan théorique quelle devrait être la part faite aux arts, aux sciences et aux lettres dans les finances d'un Etat moderne, il suffit de rappeler que les provinces canadiennes possèdent, parmi leurs attributions, celle de s'intéresser à l'avancement de la culture et des arts ainsi qu'à la formation du goût artistique du public. Jusqu'à ces dernières années, les dépenses faites dans ce domaine ont été peu considérables: avant 1933, des sommes insignifiantes ont été consacrées aux services récréatifs et culturels; en 1933, 1939 et 1945, $100,000; en 1948, $200,000 et $100,000 en 1950. En 1952, on remarque un accroissement considérable, tant dans le montant absolu de ces dépenses qui s'éle-

(1) Le 16 décembre 1954 a été sanctionnée la Loi concernant l'Aide aux personnes invalides, aux termes de laquelle des allocations d'assistance mensuelles seront versées aux personnes invalides.
(2) Le Ministère du Bien-Etre social et de la Jeunesse a été institué en 1946. Ce fut le premier ministère établi sur le continent nord-américain avec la mission de venir en aide à la jeunesse, tant sur le plan de la formation professionnelle que sur celui du bien-être.

vèrent à $1,000,000, que dans leur valeur relative, 0.4% du budget, alors que précédemment elles n'avaient jamais absorbé plus de 0.1 à 0.2% du total des dépenses.

7—Enseignement

L'idéal d'une démocratie n'est pas d'arriver à une société sans classe mais à une société où toutes les classes s'élèvent progressivement jusqu'au niveau supérieur de la vie humaine. Une démocratie, qui est par définition un Etat où le peuple contrôle l'exercice de tous les pouvoirs, sera forte et progressive dans la mesure où le peuple sera lui-même capable de bien penser, juger et reconnaître ses propres intérêts. C'est pourquoi, en régime démocratique, la mission éducative de l'Etat, confiée aux provinces par la constitution canadienne, apparaît comme un premier et indispensable service qu'il se rend à lui-même.

Outre cet aspect politique de l'éducation des masses, il existe aussi un aspect économique. L'autorité publique a l'obligation de fournir au plus grand nombre, pour autant que ses moyens financiers lui permettent, les conditions d'avancement nécessaires au progrès général. L'homme moderne éprouve la nécessité d'être beaucoup mieux armé intellectuellement que ses devanciers. Le besoin d'instruction s'accentue d'année en année, non seulement à cause de l'accroissement de la population, mais surtout parce que les professions qui exigent une longue préparation intellectuelle se font de plus en plus nombreuses. Le progrès social repose, tout comme le progrès matériel, sur la diffusion de l'instruction publique et aussi sur son développement.

Quelles sont les mesures que le gouvernement de la province de Québec a prises, au cours des dernières périodes décennales, pour satisfaire à ces obligations?

Les sommes que la Province a dépensées pour l'enseignement ont sans cesse augmenté : $1.6 million en 1913; $2.8 millions en 1923; $5.3 millions en 1933; $6.6 millions en 1939; $16.2 millions en 1945; ensuite, en l'espace de trois ans, plus du double avec $38.8 millions en 1948; $39.9 millions en 1950 et $44.2 millions en 1952. C'est dire que la contribution de la Province à l'enseignement a été multipliée par 27 depuis 1913, et par 6.5 depuis 1939.

Toutefois, pour évaluer la place qui tient l'enseignement dans les finances de l'Etat, il faut considérer la part qu'elle représente dans les dépenses totales du gouvernement.

En 1913, le pourcentage était de 18.4%; en 1923, il était tombé à 9.6%; en 1933, 9.7% et seulement 5.8% en 1939, en raison princi-

palement des engagements élevés que la Province avait dû assumer dans le domaine du chômage. Après la guerre, on voit un accroissement très marqué de ces dépenses qui représentent, en 1948, le plus fort pourcentage jamais atteint, soit 20.6% du budget, puis en 1950, 20.4% et en 1952, 16.3%. La courbe s'oriente de nouveau vers la hausse au cours des deux dernières années : en 1953 ce pourcentage était 17.9 et de 21.2 en 1955.

Ces dépenses sont-elles suffisantes? Partout on parle de la crise de l'éducation, on fait des pressions pour que le gouvernement augmente sa participation aux frais de l'instruction publique. Pour accéder à ces demandes, il faut augmenter les revenus, ce qui signifie de nouvelles taxes, ou comprimer les dépenses dans d'autres secteurs. Comme on l'a vu dans l'analyse ci-dessus, les charges que l'Etat assume dans les autres domaines des dépenses publiques ne peuvent être réduites sans entraîner de graves dommages à la collectivité. Placé devant un tel dilemne, le gouvernement a décidé d'affecter spécialement à la satisfaction des besoins de l'enseignement le produit de certaines sources de revenus.

C'est la raison d'être du fonds d'éducation, institué en 1946, et ce fut récemment l'objectif partiel du nouvel impôt provincial sur le revenu dont le produit est destiné, selon le texte de la loi qui l'établit, à "pourvoir aux dépenses nécessitées par les besoins et les développements de la Province dans les domaines de l'éducation, de la santé publique et de la législation sociale".

Le fonds d'éducation, régi par la Loi pour assurer le progrès de l'éducation (10 Geo. VI, ch. 21 et amendements), est alimenté par diverses sources, notamment: la moitié du produit de la taxe provinciale de 2% sur les ventes au détail, une contribution fixe de $2,800,000 par an de l'Hydro-Québec, une redevance sur la production de l'énergie hydro-électrique par les compagnies privées, un impôt sur le capital des compagnies de raffinage de pétrole et des compagnies de téléphone, un droit de coupe sur le bois.

Les recettes du fonds d'éducation se sont élevées en 1947 à $14.2 millions; en 1948, à $17.8 millions; en 1949, à $19.1 millions; en 1950, à $19.8 millions; en 1951, à $21.7 millions et en 1952, à $24.4 millions. Depuis sa création, le fonds d'éducation fournit ainsi environ 50% du total des sommes consacrées annuellement par le gouvernement à l'enseignement.[1]

---

(1) Depuis son origine en 1946-47 jusqu'à l'année 1952-53, la somme totale des revenus de ce fonds d'éducation s'est élevée à $143.6 millions en regard d'une somme totale de dépenses de $136.5 millions.

Quant à l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, son apport excèdera $25 millions par année et une part importante en a été consacrée, dès l'année fiscale 1954-55, à la satisfaction des besoins propres à l'enseignement.

Le tableau suivant indique le montant total des contributions de la Province à l'enseignement et la répartition de cette aide financière entre les différents niveaux d'enseignement pendant les années 1951, 1952 et 1953.

Contributions de la Province à l'enseignement [1]

		1951	1952	1953
Subventions aux universités et écoles universitaires	$'000,000	5.6	3.4	4.2
Subventions aux institutions d'enseignement secondaire	$'000,000	1.1	1.1	1.5
Subventions à l'enseignement primaire (corporations scolaires et institutions indépendantes) [2]	$'000,000	26.1	27.1	32.6
Subventions aux écoles normales	$'000,000	1.0	1.7	1.6
Subventions aux autres écoles et autres dépenses encourues pour fins d'enseignement [2]	$'000,000	13.8	15.5	17.7
Total [3]	$'000,000	47.6	48.8	57.7
Pourcentage des dépenses totales de la Province indiquées aux Comptes publics	%	20.3	17.9	17.9
Nombre d'élèves inscrits dans toutes les écoles de la Province (élèves réguliers du jour)	'000	776	814	857
Taux, par élève inscrit, de la contribution du gouvernement à l'enseignement	$	61.37	60.05	67.19

(1) Ce relevé, fourni par le service des Statistiques du département de l'Instruction publique, a été préparé d'après les Comptes publics de la Province et les subventions dont il est question ici sont pour l'année financière de la Province se terminant le 31 mars de l'année indiquée.

(2) Y compris l'amortissement de la dette des corporations scolaires absorbée par le gouvernement en 1947.

(3) Comprend également les dépenses d'administration pour les mêmes fins, ainsi qu'une part estimée des contributions du gouvernement à l'enseignement sur les montants versés aux hospices et orphelinats reconnus d'assistance publique et recevant des enfants d'âge scolaire.

Enseignement universitaire: Il y a actuellement dans la province de Québec six universités: l'Université Laval, l'Université McGill, l'Université de Montréal, l'Université Bishop's College, le Sir George Williams College, et, depuis peu, l'Université de Sherbrooke. Le nombre total des étudiants des universités était de 18,000 en 1939; en 1953, il était passé à 41,700, soit une augmentation de plus du double. Pour faire face à leurs dépenses croissantes, que ne couvrent que dans une faible mesure (environ 30%)

les frais d'inscription des étudiants, les grandes universités ont entrepris, depuis 1939, des campagnes de souscriptions et ont récolté un montant total de $42,000,000 de la Province, des municipalités, des diocèses et paroisses, des maisons d'affaires et des particuliers, comme l'indique le tableau suivant:

Fonds provenant des campagnes de souscription des universités depuis 1939

		Laval	Montréal	Bishop's	McGill	Total
TOTAL	$'000	10,640.4	12,907.4	2,200.0	16,525.0	42,272.8
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Province	$'000	4,000.0	4,030.9	1,000.0	2,586.5	11,617.4
	%	37.6	31.2	45.5	15.7	27.5
Municipalités	$'000	1,730.5	2,549.6	10.5	1,337.0	5,627.6
	%	16.3	19.8	0.4	8.0	13.3
Diocèses, paroisses, communautés, etc, . . .	$'000	1,340.3	1,993.5	—	—	3,333.8
	%	12.6	15.4	—	—	7.9
Maisons d'affaires, particuliers et divers [1]	$'000	3,569.6	4,333.4	1,189.5	12,601.5	21,694.0
	%	33.5	33.6	54.1	76.3	51.3

(1) Les particuliers ont souscrit $489,500 pour l'Université Bishop's; $1,336,400 pour l'Université de Montréal et $1,073,900 pour l'Université Laval. Pour ce qui regarde l'Université McGill, il est impossible de faire le partage complet entre les souscriptions des maisons d'affaires et celles des particuliers.

Si ces montants ont permis de réaliser immédiatement une certaine extension des constructions universitaires, ils sont loin de suffire à assurer l'administration des universités.

Les dépenses annuelles de toutes les universités (et de leurs principales écoles affiliées) s'élevaient, en 1953, à $13.5 millions en comparaison de $3.8 millions en 1939. Les subventions du gouvernement de la Province étaient, en 1953, de $3.5 millions, soit quelque 26% du total des dépenses courantes. Sauf en 1952, alors que le gouvernement provincial avait consenti temporairement au versement par Ottawa de subventions au montant de $1.8 million [1] aux universités, ces dernières sol-

(1) Le Gouvernement fédéral a versé aux universités de la Province, en 1952-53, une subvention de $2,027,800, dont une partie est allée aux institutions d'enseignement secondaire.

dent ordinairement leur exercice financier par des déficits qui s'élevaient en 1951 à $309,000 et en 1953 à $111,000, compte tenu des subventions gouvernementales [1].

Ajoutons qu'outre sa participation aux frais mentionnés ci-dessus, le gouvernement accorde encore aux universités d'autres subventions, s'élevant, en 1952 et 1953, à près de $500,000., et qui servent à des dépenses bien définies, telles que traitement des professeurs et des chercheurs, fournitures et matériel de laboratoire, etc. . . ("fonds avec restrictions des universités").

Enseignement secondaire : Les institutions catholiques d'enseignement secondaire, collèges classiques et collèges d'enseignement secondaire moderne, sont dans la Province au nombre de soixante-treize et recevaient, en 1953, 19,200 élèves. Le gouvernement verse à la majorité de ces collèges une subvention, annuelle depuis 1923, de $10,000 qui a été portée en 1951 à $15,000 ainsi que des subventions spéciales à l'occasion de travaux de construction et dont le total représentait en 1953 $1,500,000., ou $27.68 par étudiant inscrit.

Les dépenses moyennes par élève des collèges secondaires masculins s'élevaient en 1953 à $389; le gouvernement provincial contribue donc à ce montant pour 7.1%. Jusqu'en 1953, les collèges classiques féminins de Québec n'ont reçu, de façon régulière, aucune subvention.

Enseignement primaire: L'enseignement primaire dans la province de Québec comprend le primaire proprement dit, à savoir les sept années élémentaires et, de plus, une partie du secondaire, soit de la huitième à la douzième année, cinq années qui groupent ce qu'on appelait antérieurement le primaire complémentaire (8e et 9e) et le primaire supérieur (10e, 11e et 12e). Les années élémentaires correspondent à la durée de la fréquentation obligatoire qui cesse à l'âge de 14 ans révolus. Dans les écoles anglaises du Québec, les années élémentaires sont au nombre de huit, y compris la première année, parfois appelée *Kindergarten.*

En 1952, il y avait dans la province de Québec 9,522 écoles primaires dispensant l'enseignement à 733,000 élèves. Le montant des subventions du gouvernement provincial aux corporations scolaires et aux institutions indépendantes d'enseignement primaire s'élevait en 1951 à

---

(1) Voir volume *Documentation,* Partie I, tableaux 80 et 81.
1951 : Gouvernement de Québec, $2.6 millions; gouvernement fédéral, $0.3 million et Séminaire de Québec, $0.4 million;
1953 : Gouvernement de Québec, $3.5 millions; gouvernement fédéral, $0.2 million et Séminaire de Québec, $0.4 million.

$26.1 millions, en 1952 à $27.1 millions et en 1953 à $32.6 millions, ce qui couvre de 25 à 30 pour cent du coût de l'enseignement primaire, y compris la construction d'écoles.

Les corporations scolaires doivent depuis des années avoir constamment recours à l'emprunt pour financer leurs immobilisations [1]. Aussi se sont-elles endettées d'un montant si considérable qu'en 1946 le gouvernement a décidé d'assumer leurs dettes pour un montant excédant $100 millions. Six ans plus tard, en 1952, ces commissions avaient dû de nouveau s'endetter pour un montant de $84 millions, comme conséquence de leurs immobilisations nouvelles, qui s'approchaient de $20 millions par an depuis les six dernières années. Au 1er juillet 1953, la dette obligataire pour fins scolaires s'élevait à $108.9 millions et, au 1er juillet 1954, à $124.2 millions. Si, de ce montant, nous défalquons les engagements du Département de l'Instruction publique, payables aux Commissions scolaires sur une période de un à dix ans, et qui s'élevaient à $51.7 millions au 1er juillet 1953 et à $59.8 millions au 1er juillet 1954, nous constatons que la dette réelle des Commissions scolaires s'établissait à $57.2 millions dans le premier cas et à $64.4 millions dans le second. La dette réelle des commissions scolaires s'est donc accrue de $8 millions par année depuis 1947.

Les fonds que recueillent par elles-mêmes les corporations scolaires sont donc, depuis longtemps, insuffisants.

De plus, on peut prévoir que les besoins de l'enseignement primaire vont aller en croissant dans les années à venir. Etant donné l'accroissement de la population scolaire, le nombre des inscriptions dans les écoles publiques s'accroît d'environ 30,000 par année, ce qui exige, entre autres dépenses, la construction d'au moins 1,100 classes nouvelles en moyenne par année.

Outre ces besoins d'expansion, de nombreuses améliorations s'imposent dans l'organisation de l'enseignement primaire, qui nécessiteront d'ici quelques années des déboursés considérables.

On a calculé que, d'ici une dizaine d'années, pour satisfaire les principaux besoins, le coût total de l'enseignement primaire dans la Province s'élèverait à peu près au double du montant actuel.[2]

---

(1) Voir Volume *Documentation,* Partie I, tableau 35.

(2) Voir pour plus de détails Volume *Documentation,* partie I, tableau 118 et partie V de ce rapport, première section, chapitre X sur "l'Analyse des besoins financiers de la province de Québec".

Enseignement pédagogique: L'enseignement pédagogique se donne dans les écoles normales. Celles-ci forment les futurs instituteurs et institutrices qui enseigneront dans les écoles publiques. Les écoles normales étaient en 1952 au nombre de 93 dans la Province (dont 45 étaient des scolasticats de communautés religieuses). L'inscription totale s'élevait à 6,500 élèves. Ces écoles ont reçu des subventions du gouvernement de la Province de l'ordre de $1 million en 1951 et $1.6 million en 1953.

Dans les écoles normales de Frères, d'après les renseignements fournis par ces institutions elles-mêmes,[1] les revenus moyens par élève s'élevaient en 1953 à $93 et les dépenses moyennes par élève à $1,507. Les mêmes données, en 1953, pour les écoles normales des Religieuses étaient de $65 pour les revenus et de $754 pour les dépenses.

Autres écoles : Les subventions gouvernementales aux autres écoles et les autres dépenses encourues pour fins d'enseignement coûtent à la Province environ $15 millions par année: $13.8 millions en 1951, $15.5 millions en 1952, et $17.7 millions en 1953. Il s'agit de l'aide accordée à 781 écoles, qui groupaient, en 1952, 118,000 élèves, dont 25,000 environ recevaient un enseignement spécialisé : écoles de beaux-arts, écoles techniques, écoles d'arts et métiers, écoles d'agriculture et écoles ménagères, ainsi que les écoles du soir (12,000 élèves inscrits) et autres écoles spéciales (école de gardes-forestiers, écoles pour enfants infirmes, écoles des sourds-muets et des aveugles, écoles de tourisme, etc.) [2]. Il est évident que du côté des écoles d'enseignement professionnel spécialisé, les besoins iront encore grandissant dans l'avenir. L'avancement économique de la Province exige une main-d'oeuvre nombreuse et bien qualifiée.

On constate donc que, dans tous les secteurs de l'enseignement, d'immenses besoins restent à combler. A tous les niveaux, les institutions d'enseignement éprouvent soit l'impossibilité de boucler leur budget avec leurs revenus actuels, soit la pénible nécessité de laisser subsister des lacunes dans leur fonctionnement. Appartient-il au gouvernement de la Province d'apporter une plus grande contribution à la solution de ces difficultés financières ? Lui est-il possible de consacrer, comme on le lui demande, une part plus considérable de son budget à l'enseignement ? [3]

---

(1) Voir Volume *Documentation,* partie I, tableau 78. Les écoles normales de Frères, qui ont fourni les statistiques financières nécessaires, sont au nombre de dix sur quinze, et les écoles normales de Soeurs ayant fourni ces renseignements sont au nombre de dix sur trente.

(2) Voir Volume *Documentation,* Partie I, tableau 66.

(3) Le problème fondamental, que nous rappelons seulement ici, ne trouve pas réponse dans cette section. N'est-ce pas la question des subsides aux universités qui a donné naissance à la vaste enquête entreprise par notre Commission sur tous les problèmes liés à la vie, au bien-être et à la prospérité de la province de Québec, ainsi que sur les relations constitutionnelles entre Québec et Ottawa ?

Qu'il nous suffise d'indiquer qu'à la première de ces questions, il faut répondre affirmativement, pour d'importantes raisons. Tout d'abord, d'après la Constitution, l'enseignement est un domaine sur lequel les Provinces ont un pouvoir de législation exclusif (art. 93). Une ingérence financière dans l'enseignement de la part du gouvernement fédéral aurait tôt fait de rendre vaine cette sage disposition constitutionnelle. Le principe indiscutable, selon lequel un gouvernement qui fait la dépense a le devoir et le droit de surveiller l'utilisation des fonds qu'il distribue, rendrait vite illusoire ou restreint le pouvoir exclusif de la Province d'établir le système éducatif propre à ses habitants.

Si les Canadiens-français veulent jouer un rôle dans les destinées économiques de leur pays, s'ils veulent exercer une influence déterminante dans le commerce et l'industrie, ils ne doivent rien négliger pour acquérir une formation technique et professionnelle de première qualité qui leur permettra de mettre eux-mêmes en valeur les richesses dont leur pays abonde.

L'importance relative de l'enseignement a été affirmée dans les derniers budgets, où ce poste représente environ 21% du budget total de la Province. Il faut se rappeler aussi que les institutions privées jouent, dans le Québec, un rôle beaucoup plus étendu qu'ailleurs.

Le problème résiderait dès lors dans la capacité financière de la Province de satisfaire à toutes ses obligations. Il est nécessaire à l'Etat provincial de proportionner ses revenus au volume des dépenses que lui imposent ses devoirs. Pour ce faire, la Province doit non seulement exercer elle-même tous ses pouvoirs de taxation et en augmenter le rendement, mais aussi recevoir une meilleure part des impôts levés dans le Québec en obtenant un retrait partiel du gouvernement central du champ de taxation.

Enfin, signalons que l'une des formes d'aide du gouvernement à l'enseignement qui doit être la plus encouragée, car elle offre de nombreux avantages, c'est l'octroi de bourses ou de prêts pour faciliter l'accès à l'enseignement secondaire. Des allocations gouvernementales d'études post-élémentaires permettraient à tous les jeunes gens qui possèdent les aptitudes voulues d'accéder à un niveau d'instruction plus poussé et plus conforme au rôle qu'ils seront appelés à remplir dans la vie.

La plupart des bourses actuelles distribuées par le gouvernement favorisent la poursuite d'études spécialisées. La Province a consacré à cette fin les sommes croissantes de: $700,000 en 1950, $800,000 en 1951, $1,000,000 en 1952, $1,200,000 en 1953, et $1,300,000 en 1954.

Le nombre d'élèves qui en ont bénéficié était de 11,020 en cette dernière année. Une intervention plus forte de l'Etat dans les dépenses d'éducation augmenterait de quelques autres millions de dollars la participation gouvernementale au financement général de l'éducation.

Dans les années passées, la part assumée par le gouvernement de la Province dans les dépenses totales de l'Enseignement est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Dépenses pour l'enseignement [1] dans la Province

Années	Dépenses totales [2]		Gouvernement provincial		Corporations scolaires et autres institutions	
	$'000,000	%	$'000,000	%	$'000,000	%
1945	60.6	100.0	16.2	26.7	44.4	73.3
1948	100.2	100.0	38.8	38.7	61.4	61.3
1949	109.0	100.0	41.0	37.6	68.0	62.4
1950	127.5	100.0	41.3	32.4	86.2	67.6
1951	138.9	100.0	47.6	34.3	91.3	65.7
1952	154.2	100.0	48.8	31.7	105.4	68.3
1953 [3]	172.7	100.0	57.6	33.4	115.1	66.6

(1) Chiffres obtenus du service des statistiques du département de l'Instruction publique.
(2) Ne comprend pas les immobilisations faites à même les emprunts.
(3) Estimation.

Il y a lieu, en effet, d'estimer la contribution financière de la Province à l'enseignement non seulement en considérant la place qu'elle occupe en regard des autres dépenses publiques ou en établissant la part des besoins d'instruction qu'elle a comblée et celle qui reste à satisfaire, mais aussi en la comparant aux contributions financières consenties à la même fin par d'autres organismes publics ou particuliers.

Un fait doit être souligné qui, tout en n'apparaissant pas dans les comptes publics, ni dans les états financiers, n'en a pas moins une incidence financière importante : c'est l'immense contribution en temps, en énergie et même en argent, ce sont les incalculables services rendus à coût modique à l'oeuvre d'éducation par la légion des prêtres, religieux et religieuses qui y consacrent leur vie.

Sans cet apport — ou à supposer que ces services soient rémunérés à leur juste valeur — le coût de l'enseignement dans la Province se verrait sans aucun doute majoré considérablement.

Le rôle assumé par les communautés dans le domaine de l'instruction publique, de même que dans celui du bien-être social et de l'assistance aux nécessiteux est si considérable qu'il soulage l'Etat d'une très large part (de l'ordre de plusieurs millions) des charges qu'il devrait assumer sans cette généreuse intervention.

En s'abstenant parfois d'imposer les clercs dans la même mesure que les laïcs, l'Etat reconnait simplement les services rendus, dont les contribuables eux-mêmes sont les véritables bénéficiaires.

8—*Ressources naturelles et industries primaires*

En vertu de la Constitution canadienne, les gouvernements provinciaux sont chargés de développer les ressources naturelles de leur territoire.

Les provinces assument là de graves responsabilités, en particulier la province de Québec, dont la superficie est la plus grande parmi les provinces canadiennes et dont le sol et le sous-sol regorgent de richesses naturelles de toutes sortes. Toutefois, l'exploitation des biens de la nature exige la plupart du temps l'investissement préalable de capitaux très considérables, et pour que des particuliers ou des compagnies privées s'y décident, il est souvent nécessaire que l'Etat les y incite, soit en assumant les premiers frais de prospection, de communication ou autres, soit en réduisant par son action les difficultés et les risques qu'encourent ceux qui supportent les sacrifices initiaux.

La province de Québec a investi des sommes considérables pour son avancement économique. En 1913, elle dépensait à cette fin $1.9 million, soit près du quart de son budget total; en 1923, $2.8 millions ne représentant plus que 9.6% du budget. En 1933, elle accomplit un vigoureux effort pour lutter contre la dépression et fit des dépenses de cette nature s'élevant à $9.9 millions, soit 18% de son budget. En 1939, et ensuite pendant les années de guerre, le besoin de poursuivre l'exploitation de ses richesses naturelles entraîna le gouvernement à engager des dépenses de l'ordre de $15 millions par an, représentant de 12 à 15% de son budget. En 1948, ce secteur de dépenses conserva son importance dans le budget, c'est-à-dire $30.7 millions, ou 16.3% du total des dépenses. En 1950, la baisse à $11.6 millions découle

d'un recouvrement de $19.6 millions provenant de la cession à l'Hydro-Québec des biens de l'usine hydro-électrique de la rivière Outaouais-Supérieur. En 1952, ce poste absorba 11.4 cent du budget avec une somme de $31 millions.

La majeure partie de ces dépenses a été consacrée au développement de l'agriculture et de la colonisation. En 1952, sur un montant de $31 millions, l'agriculture bénéficiait sous forme de travaux de drainage, de subventions et de primes, de $10.8 millions. Les frais d'entretien des parcs nationaux et de protection de la chasse et de la pêche s'élevèrent à $1.6 million. L'organisation de la colonisation et l'aide à l'établissement des colons coûtèrent environ $6 millions. D'autres dépenses au montant de $10.6 millions se répartissent principalement entre les services du Ministère des Mines, du Ministère des Pêcheries et du Ministère des Terres et Forêts. Environ $2 millions, enfin, furent consacrés à la Commission des eaux courantes de Québec et aux dépenses relatives aux ressources hydrauliques.

La colonisation est ainsi vivement encouragée par le gouvernement qui ne se contente pas d'accomplir, dans les régions incultes, les analyses de sol et la classification des terres propres à l'établissement de colons. Ceux-ci reçoivent l'assistance gouvernementale pour leurs frais de transport et ensuite pour le défrichage, l'ensemencement et le labourage des lots. Le gouvernement intervient aussi dans la construction des logis et donne aux colons qui s'installent des allocations de subsistance. De 1945 à 1953, le Ministère de la Colonisation a favorisé la création de nombreuses communautés rurales où se sont établies 17,145 familles totalisant 70,590 personnes. Le gouvernement est aussi intervenu financièrement pour la construction de 6,075 logements et la réparation de 12,757 autres.

Une autre initiative gouvernementale pour favoriser le développement et l'exploitation des ressources naturelles est l'Office du crédit agricole. Institué en 1936, cet Office accorde des prêts : (a) aux fermiers possédant une exploitation agricole, pour la consolidation de leurs dettes à un taux d'intérêt moindre, ou pour l'amélioration de leurs installations; (b) aux personnes qui achètent une ferme avec l'intention de l'exploiter. D'après les dispositions légales, le prêt ne peut représenter plus de 75% de la valeur de la ferme, si celle-ci excède $7,000.

L'Office, pour accomplir ses fonctions, était, en 1955, autorisé à emprunter jusqu'à concurrence de $130 millions. Les prêts accordés le sont pour une durée de 39½ ans et remboursables par versements annuels calculés à 2½% d'intérêt et 1½% d'amortissement du capital.

Au 31 mars 1954, sur les 41,571 prêts, totalisant $106,962,070, consentis par l'Office depuis 1936, $32,310,901 avaient été remboursés (dont $18,251,413 par anticipation) et le total des créances perdues s'était élevé à moins de $300.

C'est à l'Office du crédit agricole que le gouvernement a confié, en 1948, l'administration de la "Loi pour améliorer les conditions de l'habitation". A la fin de 1953, par l'intermédiaire de son Service de l'habitation familiale, l'Office avait favorisé la construction de 23,497 logements et aidé 84,339 personnes. L'Office ne prête pas, mais rembourse la différence d'intérêt sur les prêts hypothécaires jusqu'à concurrence de 3 pour cent. Au 31 décembre 1953, le montant déboursé à ce titre, à partir du début de l'application de la Loi, se chiffrait à $7.3 millions et les engagements à $39.8 millions [1]. En augmentant le nombre des propriétaires, cette loi a puissamment contribué à l'épanouissement économique du Québec d'après-guerre.

En outre, pour favoriser l'avancement des campagnes, le gouvernement a créé en 1945 l'Office de l'électrification rurale. Celui-ci a été autorisé, en 1954, à consentir des prêts, jusqu'à concurrence de $30 millions, aux sociétés coopératives d'électricité, pourvu qu'ils n'excèdent pas 85% de la valeur des propriétés affectées à la garantie. Le remboursement des prêts par les coopératives s'opère de façon avantageuse : 60 versements semi-annuels consécutifs de 1½% sur le montant du prêt ou de l'avance consentie, la Province assumant elle-même le solde à rembourser.

Le résultat de la création de cet Office fut qu'à la fin de 1953 les lignes d'électricité rurales avaient augmenté de 17,110 milles, dont 6,634 construites par les coopératives et les autres par des compagnies privées. Durant la même période, le nombre des consommateurs ruraux d'électricité avait augmenté de 110,424, dont 39,164 étaient des clients des coopératives.

L'Office, en ses neuf ans d'existence jusqu'en 1954, avait engagé un montant total de $18,700,000. De ce montant, le Gouvernement supporte lui-même $4,800,000 non récupérables; $1,000,000 fut remboursé par les coopératives, ce qui laisse après déduction d'une réserve, un actif remboursable de $12,900,000.

Le développement de leurs ressources naturelles et la mise en valeur de leur territoire constituent une immense tâche pour les provinces.

---

(1) Au 31 mars 1955, ces engagements s'élevaient à $43.3 millions et les montants payés à cette date $11.4 millions.

L'extraordinaire développement économique que l'on constate depuis peu d'années profite-il suffisamment à la communauté qui devrait en bénéficier ? Dans une trop large mesure, ces développements ont eu pour résultat d'alimenter abondamment les finances de l'Etat fédéral, qui apparaît comme le véritable bénéficiaire des sacrifices consentis par les provinces pour assurer l'avancement économique du pays. Alors que la Province, si elle jouissait d'une plus grande part des nouveaux revenus qu'elle a contribué à créer, disposerait de nouveaux capitaux qu'elle pourrait investir dans la poursuite de son développement et la mise en valeur de ses ressources naturelles, l'Etat fédéral canalise vers d'autres fins les sommes recueillies dans les territoires nouvellement développés. Nous n'insistons pas ici sur cette anomalie; elle sera soulignée au chapitre traitant des revenus de la province de Québec.

Les dépenses que le gouvernement provincial fait pour développer les ressources naturelles devraient, en effet, pouvoir être accrues dans l'avenir, étant donné, d'une part, ses vastes ressources encore inexploitées et, d'autre part, la nécessité de préserver ce capital par des mesures souvent coûteuses. Un meilleur partage des revenus s'impose ici également pour que le gouvernement provincial soit en mesure d'assumer intégralement ses responsabilités.

9—*Service de la dette*

Comme nous le verrons d'une manière plus détaillée dans un chapitre suivant qui traite de la dette publique de la province de Québec, le service de la dette ne pèse pas trop lourdement sur le budget et la charge proportionnelle en a même diminué considérablement depuis 1945 (Voir tableaux p. 231).

En 1913, l'amortissement et le paiement des intérêts et autres frais des emprunts publics nécessitaient une dépense de $1,100,000, soit à cette époque 12.7% du budget provincial. En 1923, le service de la dette absorbait $3.5 millions, soit 11.9% du total de ses dépenses et, en 1933, $6.2 millions ou 11.2% du budget. En 1939, le service de la dette entraînait une dépense doublée, exprimée en dollars courants, soit $12.2 millions mais représentant une proportion moindre du budget, soit 10.8%. Après la guerre, en 1945, le service de la dette absorbe le plus haut pourcentage du budget qu'il ait atteint, soit 15.7% avec un coût de $15.6 millions. Par la suite, les sommes affectées au service de la dette reviennent à une proportion beaucoup moindre des dépenses totales, soit 8.3% en 1948, 8.8% en 1950 et 9.7% en 1952 avec des montants

s'élevant respectivement à $15.6, $17.2 et $26.3 millions. Quoique le montant de la dette consolidée nette ait augmenté considérablement de 1913 à 1944, niveau auquel elle s'est virtuellement stabilisée depuis cette date, comme on le verra plus loin, l'expansion de la dette est loin d'avoir suivi l'accroissement de la production de la Province. Qu'il nous suffise pour l'instant de constater qu'une dette publique beaucoup plus élevée de nos jours entraîne pour le budget une charge relativement moins considérable qu'en 1913.

Conclusions

Quelques constatations générales ressortent aisément d'une analyse même sommaire du budget de la province de Québec. Ce qui frappe d'abord, c'est l'augmentation des dépenses de l'Etat qui, en quarante ans, sont passées de $10 millions à près de $150 millions (en dollars constants). Alors qu'avant la première guerre, l'Etat provincial coûtait à chaque citoyen $5.00 par an, cette charge s'élève maintenant à $35.00 par an.

Cette augmentation est propre à tous les pays au XXe siècle. Elle s'explique principalement, comme nous l'avons vu, par l'évolution économique, le développement des attributions de l'Etat et l'influence croissante des classes populaires dans la vie publique.

Le développement continu de la richesse publique, l'accroissement de la population et le rendement des impôts contribuent à l'augmentation des dépenses. La nation, à mesure qu'elle jouit d'un bien-être plus grand, exige un perfectionnement correspondant des services publics, qu'elle veut plus efficaces, mieux outillés. En dehors de ces éléments, la hausse nominale des prix constitue, si l'on envisage de longues périodes, un phénomène à peu près constant. Elle entraîne un coût plus élevé des services publics puisque l'Etat, pour être fournisseur de biens et de services, doit d'abord être client sur le marché national. L'opinion publique, qui force l'Etat à s'intéresser à des domaines toujours plus nombreux, est elle-même responsable, pour une bonne part, des dépenses sans cesse accrues. Cette extension des fonctions de l'Etat n'est pas toujours comme on le croit parfois, inspirée des doctrines socialistes; elle répond souvent à une nécessité absolue faite de l'impuissance des initiatives individuelles : c'est le cas, par exemple, de certaines formes du progrès qui servent l'intérêt général de la collectivité, mais qui ne peuvent être rémunératrices (les dépenses d'hygiène et de santé, v.g.). On conçoit mal qu'un pays, ou une province, puisse, sans l'intervention de l'Etat, posséder en nombre suffisant des établissements modernes de

traitement et de recherches ou un réseau satisfaisant d'adduction d'eau potable. Certaines oeuvres d'intérêt éducatif, musées, maisons d'enseignement supérieur, en raison des moyens financiers qu'elles exigent, doivent également pouvoir compter, dans une certaine mesure, sur la collaboration financière de l'Etat.

En ce qui concerne le bien-être social, l'influence des masses populaires se manifeste fréquemment par l'exigence et l'obtention d'incessantes libéralités de l'Etat, sous forme de pensions, d'allocations et de subventions de tout ordre.

Pour répondre aux besoins de plus en plus considérables de la société, l'Etat doit finalement recourir à une majoration des impôts.

C'est là le problème auquel la province de Québec a précisément à faire face de nos jours. Doit-elle instaurer dans tous les domaines un esprit d'économie, considérer que toute nouvelle expansion des dépenses est un excès et limiter strictement celles-ci au montant de ses revenus ? Doit-elle, au contraire, appliquer ses efforts à un nouvel aménagement de ses revenus qui empêche toute limitation arbitraire des dépenses dans les domaines relevant de sa compétence ?

Le montant des dépenses de la Province a été pendant longtemps fonction du volume de ses revenus. L'accroissement du budget s'est opéré sans à-coup, suivant la pression des circonstances et l'évolution des temps. L'histoire budgétaire de la Province atteste, règle général, une grande prudence.

C'est faire preuve de sagesse que de subordonner les dépenses aux ressources. A cet égard, la province de Québec s'est montrée l'aînée parmi les provinces canadiennes, dont certaines n'ont pas toujours manifesté la même pondération.

Aussi est-elle l'une des rares, sinon la seule, à ne pas avoir souvent réclamé du pouvoir central une assistance dans l'acquittement de ses dépenses. La province de Québec a constamment veillé à ne compter que sur elle-même pour financer ses entreprises.

C'est par un juste retour des choses qu'elle est maintenant moins inféodée que les autres provinces au gouvernement fédéral, dont elle n'a que rarement recherché l'appui pour sortir d'embarras financiers, qu'elle avait pris grand soin d'éviter.

Par contre, cette modération dans ses finances a comporté des conséquences moins avantageuses. Dans le régime d'influences réciproques

existant entre les différentes unités de gouvernement, au Canada et en vertu de la solidarité des provinces entre elles, les profits dus à l'austérité de l'une ont pu servir à compenser les dépenses moins mesurées de certaines autres.

Cette modération de l'Etat québecois quant à son intervention ne procède pas d'un souci de parcimonie. Elle est inspirée de principes plus fondamentaux : la confiance dans l'initiative individuelle, que l'Etat ne doit pas nécessairement doubler mais à laquelle il peut parfois suppléer dans les cas de nécessité, la conviction que rien n'est plus dangereux, à la longue, que la tendance à voir dans l'Etat un pouvoir paternel chargé de tout organiser, régler et corriger.

Faudrait-il qu'il construise et entretienne moins de routes ? qu'il construise et subventionne moins d'hôpitaux ? qu'il construise et soutienne financièrement moins d'écoles ? — pour ne citer que les domaines qui ont absorbé les plus grandes dépenses en ces dernières années. Ces trois domaines de l'administration publique, les transports, les services de bien-être et de santé ainsi que l'instruction publique coûtaient, ensemble en 1913, $2.6 millions, représentant 30.9% du total des dépenses. En 1952, ces mêmes domaines représentaient un déboursé de $182.3 millions, soit 67% du budget.

Y a-t-il lieu de souhaiter une réduction ou une stabilisation de ces dépenses ? Nous l'avons vu, tout au cours de l'analyse ci-dessus, ces divers secteurs semblent non seulement incompressibles, mais nécessitent tous une aide grandissante de l'Etat provincial, si celui-ci veut vraiment s'acquitter de la mission que la collectivité lui a confiée.

Dès lors, le fait capital qui ressort de l'étude des dépenses publiques de la province de Québec n'est plus leur accroissement par rapport aux années passées, mais leur niveau par rapport à l'étendue des services légitimement requis ou attendus de l'Etat provincial.

Les dépenses de la Province dont la courbe est à la hausse sont surtout celles de l'enseignement, de la voirie et du bien-être social. Cette orientation est heureuse car elle aura pour résultat d'élever le niveau de vie collectif. Il faudrait, parallèlement, que la Province loin de relâcher son effort, le redoublât dans le domaine des dépenses consacrées à la mise en valeur de ses richesses naturelles et au développement de ses industries primaires. Ces dépenses sont, en effet, plus que toutes autres, sources de revenus futurs et gages du maintien de l'abondance. [1]

---

(1) Voir dans cette partie, le chap. VI, intitulé : "Le budget provincial et la vie économique".

Le noeud des problèmes relatifs à l'expansion et à l'avancement de la communauté québecoise réside principalement dans la solution que pourra apporter son gouvernement dans ses relations fiscales avec le pouvoir central. Une plus juste répartition des revenus provenant de son territoire permettrait à la province de Québec de s'épanouir plus librement et d'une manière plus conforme à ses obligations, à ses aspirations et à ses possibilités.

CHAPITRE IV

Les revenus de la province de Québec

L'Etat dépend, pour remplir son rôle, de ses pouvoirs de taxation. La fin qu'il poursuit, le bien commun de ses membres, exige qu'il ait à sa disposition certaines ressources financières. La gestion des services publics entraîne en effet des dépenses plus ou moins considérables et c'est essentiellement à l'impôt qu'on demande de les solder [1]. Celui-ci, s'il est raisonnablement établi, devient ainsi la condition même de la subsistance de l'Etat et de son bon fonctionnement.

Il découle de là qu'une fois déterminées les responsabilités et fonctions de l'Etat, celui-ci doit pouvoir ajuster ses revenus à ses dépenses. Cela est l'inverse du comportement des particuliers qui, en général, règlent leurs dépenses d'après leurs revenus. Donc un Etat qui a une très importante mission à remplir, par la volonté même de la collectivité qui le compose, doit pouvoir prélever sur le revenu de ses citoyens des ressources proportionnées aux frais qu'entraînent ses obligations.

A cet égard, il y aurait lieu de souligner les attributions particulièrement étendues de la province de Québec, mais cet aspect du problème étant étudié au long ailleurs, nous ne nous y attarderons pas ici. Qu'il suffise de mentionner cependant la rigueur du climat et la dispersion des centres d'activité économique qui imposent de lourdes charges d'organisation matérielle. De même, la structure démographique de la population

(1) Ce qui ne signifie pas que son rôle financier soit l'objet unique ou exclusif de l'impôt. Ce dernier peut être un moyen d'action économique et sociale, il peut servir, par exemple, à modifier dans une mesure plus ou moins large la répartition de la richesse, à restreindre certaines consommations en faveur de certaines autres, etc. . . Tout impôt exerçant une action sur le régime d'une société et sur la marche des phénomènes économiques qui en subissent le contre-coup, il appartient au législateur d'en faire bon usage et d'en prévoir les résultats possibles.

et le respect scrupuleux des droits des minorités entraînent des dépenses plus fortes que dans les autres provinces, particulièrement en matière scolaire.

Soulignons enfin la dualité de fonctions du gouvernement de la province de Québec, qui lui impose souvent des obligations supplémentaires. C'est d'abord un gouvernement territorial ayant pour mission de présider à l'organisation matérielle des services publics pour *tous* les habitants de la Province. Mais ce gouvernement se trouve aussi en quelque sorte et par la force des choses à représenter le bien commun des Canadiens français et il est tenu comme tel de protéger leur culture. On peut prétendre, à bon droit, que les autres gouvernements provinciaux ne se sentent pas dans la même situation vis-à-vis la culture anglo-saxonne, laquelle se trouve *en fait* défendue par le gouvernement fédéral.

Ces circonstances particulières nous permettent donc de dire que la province de Québec n'est pas une province comme les autres et qu'elle a d'autant plus besoin de revenus qu'elle se voit chargée de responsabilités plus considérables.

Il n'est pas indifférent non plus que les revenus de la Province proviennent d'impôts qu'elle lève elle-même ou de subventions fédérales. La conception selon laquelle l'origine des revenus importe peu — pourvu que le volume en soit suffisant — va à l'encontre de l'un des principes les plus élémentaires non seulement des finances publiques mais de l'activité humaine en général, à savoir qu'à l'accomplissement de tout devoir correspond l'exercice d'un droit.

Un droit que n'exerce pas son titulaire s'atrophie et finit par disparaître. De là l'importance pour le Québec d'occuper les champs de taxation qui lui sont concédés par la Constitution canadienne. De plus, en abandonnant l'exercice de ses droits de taxation les plus importants en retour de subventions, la province de Québec serait toujours exposée à ce que l'accomplissement de ses fonctions essentielles soit plafonné et restreint au niveau des octrois consentis, ce qui irait à l'encontre de la liberté d'action nécessaire en matière de finances publiques. [1]

---

(1) Il ne faut pas confondre la concession d'un pouvoir de taxation à un autre gouvernement avec la centralisation de la perception de certains impôts.

La perception des impôts peut être organisée selon la règle de la commodité et de l'économie maxima; même si elle présente certains dangers, la perception centralisée n'encourt pas d'objection majeure, car elle préserve l'autonomie de chaque juridiction en lui laissant toute la liberté nécessaire pour décider de ses propres lois fiscales. Ainsi la taxe de vente municipale est perçue par la Province au nom des municipalités, sans que l'autonomie municipale soit de ce fait mise en danger.

Dans ces perspectives, examinons quelles sont les sources de revenus de la province de Québec, et quel est le rendement de chacune d'elles.

Une vue d'ensemble du total des revenus à diverses époques nous semble indispensable, au préalable, pour pouvoir juger de la valeur relative de chacune des sources dont ils proviennent. L'examen des tableaux statistiques nous permet de relever les chiffres suivants [1].

Le total des revenus de la Province avant la première guerre, en 1913, était de $7.8 millions. La population s'élevait à cette époque à 2,000,000 d'âmes environ, dont la moitié était rurale.

En 1923, les revenus de la Province s'élevaient à trois fois plus en dollars courants, soit $21.1 millions.

Dix ans plus tard, en 1933, en pleine période de dépression, ils se totalisaient par $32.9 millions, pour une population approchant les 3,000,000 d'âmes.

A la veille de la guerre, en 1939, le total des revenus était passé à $63.7 millions, pour une population de 3,200,000 âmes. Il avait ainsi presque doublé en l'espace de six ans.

A la fin de la guerre, en 1945, les revenus de la Province atteignaient presque les $100 millions ($99.2 millions), pour une population de $3,500,000 âmes, dont les deux-tiers étaient devenus population urbaine.

Dans la suite, l'augmentation des revenus fut très rapide. Ils s'élevèrent en 1948 à $191.8 millions; en 1949 à $200.5 millions; en 1950 (à cette date la population était parvenue à près de 4,000,000 d'âmes) les revenus atteignirent $236.2 millions, et en 1952, $273.0 millions. Depuis il y a encore eu accroissement, puisque les comptes publics révèlent qu'en 1953 les revenus se totalisèrent par $283.6 millions et, en 1954, par $297.8 millions.

En quarante ans, les revenus de la Province ont ainsi été multipliés par 35 (en dollars courants) alors que la population a presque doublé. Les revenus répartis par citoyen ont ainsi augmenté : partant de $3.81 en 1913, ils parvenaient à $20.04 en 1939, à $28.31 en 1945, et enfin à $67.31 en 1952.

---

(1) Les chiffres utilisés ici sont extraits des tableaux du volume *Documentation*, partie I, tableaux 2 et 3, où les données ont été présentées sur une base uniforme (*i.e.* par catégories de fonctions) pour fins de comparaison. Ils diffèrent quelque peu de ceux des statistiques régulières qui figurent dans certains autres tableaux.

Le tableau suivant résume l'évolution du revenu global telle qu'elle vient d'être décrite :

Revenus globaux et par tête

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Population [1] '000	2,042	2,409	2,925	3,183	3,500	3,710	3,882	4,056
Revenu (dollars courants) $'000,000	7.8	21.1	32.9	63.8	99.1	191.9	205.0	273.0
Revenu par tête (dollars courants) $	3.81	8.75	11.25	20.04	28.31	51.72	52.81	67.31
Revenu (dollars constants)[1] $'000,000	7.9	16.1	33.0	63.6	79.0	140.5	127.3	143.8
Revenu par tête (dollars constants) $	4.85	6.68	11.28	19.78	22.57	37.87	32.79	35.45

(1) L'année financière de la Province s'étendant partiellement sur deux années civiles, le chiffre de la population de même que le facteur de conversion utilisé dans le cas des dollars constants représentent les données pour l'année antérieure à celle qui est indiquée.

Comme on l'a vu plus haut, en 40 ans les revenus de la Province ont été multipliés par 35; si l'on tient compte de l'accroissement de la population, le revenu par tête a été multiplié par 17. Si au lieu de dollars courants on calcule en dollars constants — en réalité la seule base de comparaison exacte — les revenus ont été multipliés par 19; et compte tenu de l'augmentation de la population, la contribution exigée en moyenne de chaque citoyen pour subvenir aux frais de l'Etat est de $35.45 en 1952 contre $4.85 en 1913 et $19.78 en 1939. En définitive, on constate qu'en dollars constants et par tête, les revenus de la Province n'ont été multipliés que par 7 durant cette période.

Toutefois, pour mieux apprécier la charge réelle qui frappe les citoyens, il faut aussi tenir compte de la part du revenu global qui provient de l'impôt. Le revenu personnel a, en fait, augmenté au cours des années, et le tableau suivant permet de constater dans quelle mesure les impôts l'ont touché à différentes époques.

Tandis qu'en 1933, les dépenses du gouvernement nécessitaient un prélèvement de 4.2% sur l'ensemble du revenu des contribuables, en 1939 ce prélèvement s'élevait à 6.2%, en 1952 à 7.3%.

Rapport entre le revenu personnel et le total des revenus provinciaux

	1933	1939	1945	1948	1950	1952
A. Revenu de la Province, $'000,000	32.9	63.8	99.1	191.9	205.0	273.0
B. Revenu personnel $'000,000	799.0	1,038.0	2,114.0	2,608.0	3,106.0	3,745.0
Pourcentage de A par rapport à B, %	4.2	6.2	4.7	7.4	6.6	7.3

D'une manière générale, on peut grouper les sources de revenus de la Province en quatre grandes catégories, en tenant compte notamment de leur mode de perception et de leur répartition administrative :

1) les revenus provenant d'impôts et droits;

2) les revenus provenant de licences, permis et redevances;

3) les revenus provenant de la Commission des liqueurs;

4) les revenus provenant d'autres sources.

Les tableaux suivants indiquent les montants perçus de ces quatre sources de 1913 à 1952 et leur importance dans la composition du revenu global de la Province.

Revenus par catégories principales [1]

(en millions de dollars)

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Provenant d'impôts et droits	2.1	6.3	13.9	34.8	56.0	107.5	139.8	188.5
Provenant de licences, permis et redevances	3.0	8.0	8.5	17.0	19.0	26.7	28.5	44.8
Provenant de la Commission des Liqueurs	—	3.0	6.3	7.4	18.3	29.4	29.0	31.2
Provenant d'autres sources	2.7	3.8	4.2	4.6	5.8	28.3	7.7	8.5
Total	7.8	21.1	32.9	63.8	99.1	191.9	205.0	273.0

(1) Chiffres tirés du tableau 2, vol. *Documentation*, partie I.

Revenus en pourcentages [1]

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Provenant d'impôts et droits	26.9	29.8	42.3	54.6	56.4	56.0	68.2	69.1
Provenant de licences, permis et redevances	38.4	37.8	25.8	26.7	19.2	13.9	13.9	16.4
Provenant de la Commission des Liqueurs	—	14.2	19.2	11.6	18.5	15.4	14.1	11.4
Provenant d'autres sources	34.7	18.2	12.7	7.1	5.9	14.7	3.7	3.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Chiffres tirés du tableau 2, vol. *Documentation*, partie I.

I—LES REVENUS PROVENANT D'IMPOTS ET DROITS

Cette première catégorie de revenus est actuellement la plus importante. Elle représentait, en 1952, près de 70% du montant total des revenus, soit $188.5 millions.

Elle se décompose de la façon suivante :

a) les impôts sur les particuliers :
droits de succession et impôt sur le revenu;

b) les impôts sur les corporations :
impôts sur le capital et sur les profits;

c) les taxes de vente :
taxes sur les ventes au détail, l'essence (gasoline), le tabac, les repas, etc.;

d) les autres taxes :
taxes sur les divertissements et divers.

Il est à remarquer qu'au cours des années les revenus dérivés de l'impôt ont constamment augmenté, en chiffres absolus et par rapport au revenu total.

En 1913, avec un rendement de $2.1 millions, les impôts ne participaient au revenu total de la Province que pour environ le quart; en 1923, la proportion atteint presque 30% avec un montant de $6.3

millions, tandis qu'elle dépasse les 50% en 1939 avec un rendement de $34.8 millions. Après la guerre, ce progrès se maintient puisque les revenus provenant d'impôts et droits s'élèvent, en 1945, à $56 millions et représentent plus de 56% du revenu total; en 1950, à $139.8 millions avec 68.2% du même total; en 1952, ils atteignent $188.5 millions et représentent 69.1% du revenu total.

Le tableau suivant résume cette évolution.

Revenus provenant d'impôts et droits

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Montant (en millions de dollars)	2.1	6.3	13.9	34.8	56.0	107.5	139.8	188.5
Pourcentage par rapport au revenu total de la Province	26.9	29.8	42.3	54.6	56.4	56.0	68.2	69.1

L'expansion des revenus dérivés de cette source est attribuable à l'augmentation du nombre des contribuables, à l'accroissement du volume des affaires, aux effets de l'inflation, à l'application de taux plus élevés ou à l'établissement de nouveaux impôts comme on l'expliquera plus bas.

Dans cette catégorie, on constate, d'après le tableau ci-dessous, qu'au début, en 1913, seuls les impôts sur les particuliers (successions) et les impôts sur les corporations existaient et qu'ils rapportaient chacun environ 50% du revenu total. En 1952, leur contribution était tombée respectivement à 6.6% et à 39.9% du montant des impositions; une autre forme d'impôt, les taxes de ventes, avait pris la place prédominante et représentait 51.1% des revenus en provenance d'impôts et droits.

Revenus provenant d'impôts en pourcentages de leur total

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Taxes directes, particuliers	52.4	41.3	22.3	35.3	13.9	8.5	9.5	6.6
Taxes directes, corporations	47.6	34.9	28.8	35.1	27.9	34.2	36.3	39.9
Taxes de vente	—	—	39.6	24.7	54.8	54.8	51.8	51.1
Autres taxes	—	23.8	9.3	4.9	3.4	2.5	2.4	2.4
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Etudions séparément chacun des impôts ci-dessus mentionnés afin de mieux marquer l'importance relative de chacun d'entre eux à l'intérieur du groupe et par rapport au revenu global de la Province.

Les impôts sur les particuliers : successions et revenu

Nous sommes ici, incontestablement, dans le domaine de la taxation directe, laquelle est de la compétence des Provinces selon les termes de la constitution canadienne.

Quelle que soit la définition que l'on donne de l'impôt direct, "celui qui est exigé des personnes mêmes qui doivent l'acquitter" ou "celui qui porte immédiatement sur les personnes, sur la possession ou la jouissance de la richesse", l'impôt sur le revenu et les droits de succession sont évidemment des impôts de cette nature.

Quel usage en a fait la province de Québec ?

Longtemps, les droits de succession ont été les seules taxes directes qu'elle a prélevées sur les particuliers. L'origine en remonte à 1892. En 1940, la Province établit pour la première fois un impôt sur le revenu (4, Geo. VI, ch. 16), qui ne fut toutefois perçu que pendant deux ans et fut ensuite suspendu jusqu'à la fin des hostilités, en vertu des ententes fédérale-provinciales du temps de guerre sur la fiscalité. La province de Québec ne réintégra pas ce champ de taxation avant 1954, pour des raisons expliquées plus loin, alors que fut voté l'impôt sur les revenus des années 1954, 1955 et 1956 (2-3 Elizabeth II, ch. 17).

Jusqu'à la dernière guerre, les droits de succession représentaient pour la province de Québec une source de revenus très appréciable, alimentant dans les proportions de 10 à 20% ses recettes totales. Le tableau suivant indique les sommes perçues à ce titre et leur importance relative par rapport au revenu global.

Impôts sur les successions

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Droits de succession $'000,000	1.1	2.6	3.1	12.3	5.4	9.1	13.3	12.4
Pourcentage du revenu global	13.8	12.3	9.4	19.3	5.4	4.7	6.5	4.6

Cette situation a complètement changé dans les années d'après-guerre. Le montant dérivé des droits de succession reste à peu près

stable (environ $10 millions, sauf en 1945) tandis que l'ensemble des revenus de la Province a augmenté considérablement, de sorte que l'importance de cette source de revenus va décroissant. Son apport ne représente plus que de 5 à 6% du revenu global.

Si le gouvernement fédéral laissait entièrement le champ libre aux Provinces dans ce domaine, (exclusivement exploité par elles durant près de cinquante ans) les revenus dérivés des droits de succession représenteraient une proportion plus élevée des recettes de la Province, à condition que celle-ci consente à prélever un impôt équivalent à l'impôt fédéral actuel.

En 1952, le gouvernement fédéral a retiré $38.2 millions en droits successoraux, dont $6.8 millions provenaient des citoyens de la province de Québec.

Les autres impôts directs exigibles des particuliers sont l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier. Ce dernier, dont l'usage est présentement laissé aux municipalités, sera étudié dans la section des affaires municipales.

L'impôt direct sur le revenu a comme première caractéristique d'être relativement stable. Même en temps de crise il fournit son apport aux caisses de l'Etat; les revenus, traitements et salaires des particuliers ne disparaissent jamais ni ne baissent du jour au lendemain. Il a pour deuxième avantage d'être peu coûteux de perception, puisqu'il se borne à relever des éléments relativement stables et à leur appliquer des tarifs fiscaux, ce qui ne nécessite pas un personnel administratif très nombreux. En revanche, l'impôt sur le revenu est l'un des plus visibles, c'est-à-dire qu'il est plus remarqué par le contribuable, qui constate exactement ce qu'on lui prend et est naturellement porté à trouver exagérée la charge qu'on lui impose. Il est donc moins facilement accepté par ceux qui y sont assujettis quoique le mode de perception à la source, ou par retenue sur les salaires, ait, dans une certaine mesure, atténué cet inconvénient.

On peut, d'un autre côté, invoquer ce caractère même, celui d'être visible, en faveur de l'impôt sur le revenu : certains y voient une raison très forte pour qu'aucun gouvernement n'en néglige l'usage. L'impôt direct sur le revenu est en effet le seul qui rende le contribuable pleinement conscient de sa participation aux charges publiques et, dès lors, confirme périodiquement son sentiment d'appartenir à l'Etat qui l'impose.

L'impôt sur le revenu est, finalement, celui dont l'assiette est la plus juste, puisque par lui le contribuable est taxé en raison de sa faculté de payer, en proportion de ses ressources. La règle de la progressivité des

taux, de même que les procédés fiscaux d'exemption du minimum d'existence et de déduction des charges de famille permettent d'adapter mieux le fardeau de l'impôt à la situation de chaque contribuable et d'exiger de tous des sacrifices comparables, eu égard à leurs moyens.

La province de Québec a perçu un impôt sur le revenu en 1939-1940 et 1940-1941. En 1941, de concert avec les huit autres provinces de la Confédération, elle céda au gouvernement fédéral l'exercice de tous ses pouvoirs de taxation sur le revenu (des particuliers ou des corporations) pour le temps des hostilités, afin d'assurer le succès du programme financier du Canada en temps de guerre.

Quoique le gouvernement fédéral eût promis de restituer aux provinces le plein exercice de leurs pouvoirs de taxation aussitôt écoulé le terme des ententes fiscales du temps de guerre, il s'est évertué de diverses manières à conférer à des mesures, essentiellement temporaires, un caractère permanent. [1]

Etant donné l'importance de cette source de revenus, il semble anormal que le gouvernement fédéral en fasse un usage tel qu'il ne reste plus aux provinces que la possibilité de prélever une contribution minime sur les revenus réalisés par leurs propres contribuables, ou même qu'elles soient exclues presque complètement de ce champ de taxation qui se révèle le plus avantageux de tous. Le gouvernement fédéral en a fait sa principale source de revenus, puisqu'il en a retiré environ $1 milliard en 1952, soit plus du quart de ses recettes globales.

Les sommes ainsi perçues par le gouvernement fédéral à même le revenu des particuliers de la province de Québec s'élèvent aux montants suivants :

Impôt sur le revenu perçu dans la province de Québec par le gouvernement fédéral [1]

(en millions de dollars)

	1947	1948	1950	1951	1952	1953
Impôt sur le revenu des particuliers	176.4	172.3	146.3	155.0	236.5	286.6

(1) Extrait de *Taxation Statistics 1953, Tax Collection by provinces.*

La province de Québec a plus d'une fois protesté contre cet accaparement de la part de l'autorité centrale.

(1) Voir à ce sujet chapitre II de cette partie.

En 1954, le gouvernement de la province de Québec a obtenu la reconnaissance partielle de ses droits de la part du gouvernement fédéral. Celui-ci diminua ses taux de 10% dans toute province qui aurait sa propre loi d'impôt sur le revenu des particuliers. De cette manière, le Québec peut de nouveau exercer, dans une certaine mesure, ses pouvoirs de taxation dans ce domaine, bien que la marge qui lui est laissée soit assez étroite. Le nouvel impôt provincial sur le revenu, dont le produit s'est élevé à $25.2 millions pour la première année, représentait environ 7% de l'ensemble des recettes.

Cette nouvelle initiative redonne aux taxes directes sur les particuliers (successions et impôt sur le revenu) leur place normale dans le budget du Québec, où elles représentent maintenant 12% des recettes.

Les impôts sur les corporations

Les revenus provenant de ces taxes ont enregistré une augmentation constante de 1913 à 1952. Leur contribution à l'ensemble des revenus de la Province s'est accrue de 12.2%, en 1913, pour atteindre 27.5% en 1952. Le tableau suivant fait ressortir cette évolution:

Taxes directes sur les corporations

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Revenus provenant des taxes sur corporations $'000,000	0.9	2.2	4.0	12.2	15.6	36.8	50.7	75.2
Pourcentage du revenu global de la Province %	12.2	10.4	12.0	19.1	15.7	19.2	24.7	27.5

Ce tableau donne à première vue l'impression d'une imposition croissante et assez onéreuse pour les compagnies faisant affaires dans la Province. Tel n'est pas le cas si l'on considère le pourcentage du rendement de cet impôt par rapport aux revenus provenant de tous les impôts et droits qui y sont perçus : en effet, les impôts sur les corporations représentaient 47.6% du produit de tous les impôts et droits en 1913, 35.1% en 1939 et 39.9% en 1952. (Tableau p. 273).

La province de Québec fut la première à imposer les corporations en 1882; il s'agissait alors simplement d'une taxe sur le capital payé et sur les places d'affaires. Ce n'est que beaucoup plus tard, en 1932, qu'elle imposa le revenu des corporations.

En 1940, à la suite de la crise économique mondiale, elle se vit dans la nécessité de doubler le taux de cet impôt, le portant de 2½% à 5%. D'autres taxes durent alors également être imposées comme nous le verrons plus loin. Les ententes fiscales de 1941 eurent pour résultat d'abolir, complètement mais provisoirement, cette imposition provinciale.

Ce n'est donc qu'à la fin des ententes fiscales du temps de guerre, en 1947, que la Province reprit l'exercice de son droit à ce sujet et jugea nécessaire de porter le taux de cette taxe de 5% à 7%.

Depuis cette date, les rendements considérables des taxes directes sur les corporations dans le Québec s'expliquent par l'accroissement des taux et surtout par l'augmentation des profits industriels et commerciaux dus en partie à l'inflation, en partie au rapide développement industriel de la Province.

Cependant, l'impôt prélevé par la Province sur les corporations est modeste en comparaison du prélèvement parallèle qu'effectue le gouvernement fédéral sur les mêmes contribuables.

Ainsi, au cours de l'année 1951, l'impôt perçu par le gouvernement fédéral sur les corporations de la province de Québec fut de l'ordre de $375 millions, [1] en regard des $75.2 millions (y compris les impôts spéciaux pour le fonds d'éducation et les impôts sur le capital) perçus par le gouvernement provincial. Les revenus provenant de cette source furent donc perçus jusqu'à concurrence de 83% par le gouvernement d'Ottawa et de 17% par le gouvernement de Québec.

Les taxes de vente

Les taxes sur les ventes au détail, sur l'essence, sur le tabac, etc., constituent actuellement la source de revenus la plus importante de la province de Québec puisqu'à elles seules elles contribuent à plus du tiers du total de ses recettes.

On a dit, probablement avec raison, que les taxes de vente, telles que nous les connaissons de nos jours, représentent le plus important développement fiscal de notre génération, surtout dans les Etats américains et dans la plupart des provinces canadiennes.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les provinces, qui se sont vues extrêmement limitées par l'action envahissante du gouvernement fédéral

(1) *Taxation Statistics*, 1953.

dans le champ des impôts directs sur les particuliers et les corporations, aient dû se tourner vers les taxes sur la consommation.

La province de Québec a imposé successivement différentes taxes de vente : en 1924, au moment où l'automobile devenait un moyen de transport populaire et où la circulation routière occasionnait une augmentation de dépenses pour l'Etat, elle a établi la taxe sur l'essence (gazoline); en 1926, pour faire face aux charges croissantes de l'Assistance publique, et permettre la fondation d'hôpitaux et leur entretien, elle a imposé la taxe sur les repas pris au restaurant; en 1940, quand elle avait encore à supporter les conséquences de la crise et désirait reprendre le rythme de son développement, elle a institué la taxe sur les ventes au détail et la taxe sur le tabac.

Ces différentes taxes, tout en portant sur des actes de consommation, entrent dans la catégorie des impôts directs. Le Conseil privé en a décidé ainsi.

Le rendement croissant de ces taxes et le pourcentage grandissant qu'elles représentent par rapport au revenu global de la Province apparaissent au tableau suivant.

Taxes de vente

		1933	1939	1945	1948	1950	1952
Taxe sur l'essence (gasoline)	$'000,000	4.9	7.9	11.8	25.6	30.9	47.7
Taxe sur les ventes au détail	$'000,000	—	—	13.0	24.3	29.7	35.8
Taxe sur le tabac	$'000,000	—	—	4.4	6.4	8.6	8.9
Taxe sur les repas	$'000,000	0.6	0.7	1.5	2.6	3.2	4.0
Revenu total provenant des taxes de vente	$'000,000	5.5	8.6	30.7	58.9	72.4	96.4
Pourcentage du revenu des taxes de vente par rapport au revenu global de la Province	%	16.7	13.5	31.0	30.7	35.3	35.3

Une fois notés les montants importants que rapportent actuellement la taxe sur l'essence ($47.7 millions en 1952) et la taxe sur les ventes au détail ($35.8 millions en 1952), il convient de considérer le reproche qu'on adresse fréquemment aux impôts sur la consommation, à savoir qu'ils sont anti-démocratiques, qu'ils frappent plus lourdement le pauvre que le riche, puisque, s'appliquant à tout le monde sans égard aux ca-

pacités contributives de chacun, ils entament forcément une fraction plus forte des petits revenus.

Le quantum des consommations taxées serait, affirme-t-on, plus élevé dans le budget d'un ouvrier chargé de famille que dans celui d'un riche célibataire. C'est pourquoi, on a pu dire que les taxes de vente sont "progressives à rebours", ou "régressives", en ce sens qu'elles s'appliquent d'une manière inversement proportionnelle à la fortune des contribuables. Les impôts directs, au contraire, peuvent être établis avec des exemptions à la base et des tarifs progressifs, ce qui semble épargner les classes populaires, à revenu modeste. Ce reproche, s'il est admis, s'adresserait naturellement à plus forte raison dans le cas de la taxe de vente fédérale imposée au niveau du manufacturier. Chaque intermédiaire prenant une marge de profit sur le prix coûtant de la marchandise, taxe comprise, le prix de vente au consommateur est finalement fortement majoré par voie de conséquence. C'est ce qu'on désigne parfois sous le nom d'accroissement "pyramidal" de cet impôt.

Mais, en fait, les différentes taxes de vente portent principalement sur des produits de luxe ou de demi-luxe, et non sur les nécessités de la vie, comme la nourriture et le loyer. On a pu calculer qu'en conséquence moins d'un tiers des dépenses des particuliers est touché par cette forme d'impôt.

Ainsi le fardeau des taxes à la consommation, telles qu'elles sont établies dans la Province, avec un système judicieux d'exemptions, tout en étant sans rapport défini avec les facultés des contribuables, ne serait pas régressif, ou du moins ne le serait que très peu.

Les autres taxes *(divertissements, etc.)*

Dans la catégorie des revenus provenant d'impôts et droits, il nous reste à examiner le rendement de quelques autres taxes, classées sous les rubriques administratives: *divertissements et divers.* Le revenu de ces taxes ne compte que pour un faible pourcentage dans les revenus globaux de la Province et, pour la plus grande partie, est affecté à certaines dépenses spécifiques, tel que le soutien des organismes d'assistance publique.

Le tableau suivant indique le montant prélevé dans cette catégorie de taxes et le pourcentage par rapport au revenu global de la Province, à certaines dates typiques.

Taxes diverses

		1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Revenu provenant de la taxe sur les divertissements	$'000,000	1.2	0.7	1.0	1.5	2.0	2.7	3.3
Revenu provenant d'autres taxes diverses	$'000,000	0.3	0.6	0.7	0.4	0.7	0.7	1.2
Revenu total	$'000,000	1.5	1.3	1.7	1.9	2.7	3.4	4.5
Pourcentage du revenu global de la Province	%	7.1	4.0	2.7	1.8	1.4	1.7	1.8

Il y a lieu maintenant d'examiner les trois autres sources de revenu représentant respectivement environ 16%, 12% et 3% du revenu global de la Province; les licences, permis et redevances; la Commission des Liqueurs; les subventions en vertu de la Constitution, les honoraires, amendes et divers.

II—LES REVENUS PROVENANT DE LICENCES, PERMIS ET REDEVANCES

Théoriquement, l'imposition de licences, permis ou redevances se justifie en vertu du principe suivant: l'Etat autorise certains citoyens à bénéficier de services spéciaux ou à retirer un avantage particulier de la communauté, en compensation de quoi il les oblige à verser certaines sommes au Trésor public. C'est ainsi que la circulation des automobiles sur les routes entraînent le paiement d'une licence; l'exploitation des ressources du sol ou du sous-sol, le paiement de certaines redevances; la tenue de certaines manifestations publiques (courses, etc...), le paiement d'un permis.

Les revenus provenant de ces sources figurent comme suit, au cours des années, au budget:

Revenus provenant de licences, permis et redevances

		1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Véhicules-automobiles	$'000,000	—	2.2	5.0	6.9	7.9	11.5	14.8	18.7
Ressources naturelles	$'000,000	2.0	4.1	3.0	9.5	10.5	14.3	12.7	24.8
Autres	$'000,000	1.0	1.7	0.5	0.6	0.6	0.9	1.0	1.3
Total des licences, permis et redevances	$'000,000	3.0	8.0	8.5	17.0	19.0	26.7	28.5	44.8
Pourcentage du revenu global de la Province	%	38.4	37.8	25.8	26.7	19.2	13.9	13.9	16.4

On constate que l'importance relative des licences, permis et redevances en regard des autres sources de revenus de la Province a considérablement diminué, quoique les montants perçus aient constamment augmenté.

Comme on le voit, l'augmentation du revenu provenant de l'enregistrement des véhicules-automobiles a été constante et rapide. Ce phénomène s'explique évidemment par la popularité toujours croissante de ce mode de locomotion : le nombre des automobiles, à l'exclusion des autres véhicules-automobiles, (tels que camions, tracteurs, etc.) était de 60,363 en 1923; dix ans plus tard, il était passé à 126,529 et, en 1939, il atteignait 166,198. Le rythme de progression fut ralenti durant les années de guerre, mais fit un bond considérable aussitôt que les conditions du marché eurent permis l'achat de nouveaux véhicules. En 1950, il y avait dans la province de Québec 287,657 automobiles enregistrées, 331,872 en 1951, 384,228 en 1952 et 422,960 en 1953. Ce dernier chiffre représente en moyenne une voiture-automobile de promenade par dix habitants. Le nombre total des véhicules-automobiles, en cette dernière année, était de 617,855, soit un pour sept habitants. [1]

Si on ajoute au revenu provenant des licences sur les véhicules-automobiles celui de la taxe sur la gazoline, on obtient un montant de $66.5 millions, soit près du quart du budget provincial de 1952. Ce montant sert en fait à défrayer une bonne partie du coût d'entretien et de construction des routes — l'une des dépenses les plus considérables — ainsi qu'on peut le constater au chapitre sur les dépenses du gouvernement de la Province.

Quant aux redevances sur l'exploitation des richesses naturelles, elles représentaient à elles seules, en 1913, avec un rapport de $2 millions, 24.7% du total des revenus provinciaux. En 1939, avec un rendement de l'ordre de $10 millions, elles ne représentaient plus que 15% du total des revenus et, en 1952, avec un rendement de 25 millions environ, seulement 9.1% du revenu total. En progression constante depuis quelques années, cette source de revenus nous paraît susceptible d'un rendement de plus en plus élevé.

Il faut en effet considérer ici les sommes énormes que l'Etat provincial consacre à l'exploitation des richesses naturelles : réseau routier, aménagements hydrauliques et autres, qui profitent aux entreprises exploitantes.

---

(1) Extrait du tableau 116 du volume *Documentation*, partie I.

Relevons ici une autre anomalie dans l'exercice des pouvoirs fiscaux au Canada. La province de Québec dépense des sommes considérables pour la mise en valeur de certaines régions éloignées : l'Abitibi, la Gaspésie, la Côte Nord, Chibougamau, pour ne citer que les exemples les plus récents. Grâce à ces frais, des entreprises privées s'établissent dans ces régions et en exploitent les richesses du sol et du sous-sol. Lorsqu'elles prospèrent et réalisent d'importants bénéfices, c'est l'Etat fédéral qui recueille la plus grande partie des impôts sur ces bénéfices, qu'il n'a que très peu contribué à produire. La Province, elle, qui en plus de risquer l'épuisement de son patrimoine public a pris à sa charge l'établissement de conditions favorables à l'exploitation, se voit réduite à récolter une portion congrue, au moyen des faibles impôts et redevances qu'il lui est encore possible de lever sans encourir le risque de faire émigrer les grandes entreprises hors de son territoire, ou à décourager les investissements nouveaux.

Il est absolument anormal de constater qu'au cours de l'année fiscale 1952-1953 le gouvernement fédéral ait perçu en impôts sur les entreprises d'électricité, d'exploitation forestière et minière de cette Province une somme minimum de $80 millions, alors que le gouvernement de la Province n'en retirait que $13 millions.

L'emprise du gouvernement fédéral sur les compagnies exploitant les ressources naturelles des provinces est tellement forte qu'elle va jusqu'à annihiler le pouvoir de taxation des provinces dans le domaine qui leur est le plus particulier et le mieux défini dans l'Acte de 1867. Cet étouffement affecte moins certaines provinces où l'exploitation des ressources naturelles est moins coûteuse. Par ailleurs, dans la province de Québec, l'aménagement des ressources naturelles exige des mises de fonds considérables pour la voirie et autres dépenses connexes; et à moins de disposer des revenus suffisants, la province devra forcément ralentir son effort.

Un fait demeure certain: c'est qu'étant trop limitée par la politique fiscale du gouvernement fédéral qui impose lourdement les corporations, la province de Québec ne retire pas les revenus qu'elle est en droit d'attendre des entreprises établies sur son territoire, surtout de celles auxquelles elle cède le droit à l'exploitation de ses matières premières et de ses ressources naturelles.

Il y aurait pourtant là un terrain d'entente tout indiqué: une attitude plus conciliante du gouvernement central favoriserait le développement et la mise en valeur des ressources de chaque province, ce qui profiterait à l'économie du pays tout entier.

III—REVENUS PROVENANT DE LA COMMISSION DES LIQUEURS DE QUEBEC

Cette troisième source de revenus, qui remonte à 1924, contribue actuellement pour 12% au revenu total de la Province, soit une somme de $31.2 millions en 1952.

Les revenus de la Commission des liqueurs de Québec proviennent des permis et droits, et de ses bénéfices commerciaux, la vente des boissons alcooliques étant un monopole d'Etat.

Les revenus de cette source figurent comme suit au budget depuis quelques années.

Revenus provenant de la Commission des Liqueurs de Québec

		1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Montant des revenus perçus	$'000,000	3.0	6.3	7.4	18.3	29.4	29.0	31.2
Pourcentage du revenu global de la Province	%	14.2	19.2	11.6	18.5	15.4	14.1	11.4

Nous avons enfin groupé les autres sources de revenus de la Province en une seule catégorie.

IV—LES REVENUS PROVENANT D'AUTRES SOURCES

Dans cette catégorie, nous analyserons l'ensemble des revenus qui, provenant de sources assez diverses, alimentent actuellement le budget dans la proportion de 3.1%, soit la somme de $8.5 millions en 1952.

Le tableau suivant indique le montant de ces revenus au cours des années.

Revenus provenant d'autres sources

	1913	1923	1933	1939	1945	1948	1950	1952
Subside en vertu de la Constitution $'000,000	2.0	2.3	2.4	2.4	2.8	2.8	2.8	3.1
Honoraires et services divers $'000,000	0.4	0.7	0.8	0.9	1.1	1.8	2.1	2.8
Intérêts et amendes $'000,000	0.1	0.8	0.8	1.0	0.7	1.6	1.5	1.2
Entente fédérale-provinciale du temps de guerre, arrérages $'000,000	—	—	—	—	—	20.6	—	—
Divers $'000,000	0.2	—	0.2	0.3	1.2	1.5	1.3	1.4
Montant total de ces revenus $'000,000	2.7	3.8	4.2	4.6	5.8	28.3	7.7	8.5
Pourcentage du revenu global de la Province %	34.7	18.2	12.7	7.1	5.9	14.9	3.7	3.1

Le fait le plus intéressant à faire ressortir de ce tableau, c'est le faible pourcentage du revenu provincial que représente de nos jours la subvention versée par le gouvernement fédéral à la province de Québec en vertu de la Constitution, (article 118, remplacé par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1907).

Au cours des premières années de la Confédération, la subvention statutaire du gouvernement fédéral fut de l'ordre de $1 million, soit environ 60% des revenus provinciaux. En 1913, elle s'élevait à $2 millions environ et contribuait encore pour 25.5% au budget total; elle constituait même une somme supérieure au produit de tous les impôts levés par la Province. En 1939, la subvention, portée à $2.4 millions, ne représentait plus que 3.9% du revenu global et, en 1952, avec un montant de $3.1 millions, elle n'équivalait plus qu'à 1.2%.

Ces subventions fédérales, qui étaient originairement destinées à compenser la perte de revenus subie par les provinces par suite de l'abandon de leurs droits de douane et d'accise et des modes de taxation indirecte en général, devaient dans l'esprit des Pères de la Confédération subvenir, pour les différentes provinces, aux dépenses de leur gouvernement et de leur législature. On constate que le montant de ces subventions est devenu de nos jours complètement insuffisant en regard de leur objet.

CONCLUSIONS

Les tableaux du volume *Documentation,* partie I, résument bien la tendance qui s'est manifestée dans l'évolution des divers secteurs de revenus provinciaux. Ils montrent clairement, en ce qui concerne les impôts et droits perçus dans la Province, les prélèvements croissants du gouvernement fédéral sur le revenu de la population, et le rétrécissement correspondant du champ de taxation des autres administrations : Province et municipalités. Ils indiquent également le remède à appliquer si l'on veut éviter l'impasse devant laquelle se trouvent placées les finances provinciales et encore plus les finances municipales.

En 1933, la répartition des revenus de l'ensemble des taxes levées dans la province de Québec s'établissait comme suit :

Gouvernement fédéral	:	47.7%
Gouvernement provincial	:	10.0%
Corporations municipales et scolaires	:	42.3%
		100.0%

En 1939, au début de la guerre, le gouvernement fédéral avait pris une place nettement prépondérante, au détriment des municipalités, la Province ayant aussi gagné du terrain :

Gouvernement fédéral	:	51.0%
Gouvernement provincial	:	16.5%
Corporations municipales et scolaires	:	32.5%
		100.0%

En 1945, au sortir de la guerre, la marge laissée par le gouvernement fédéral aux administrations provinciale et municipales était devenue extrêmement étroite :

Gouvernement fédéral	:	82.8%
Gouvernement provincial	:	7.3%
Corporations municipales et scolaires	:	9.9%
		100.0%

En 1952, la Province ayant repris depuis 1947 l'exercice de certains droits de taxation abandonnés durant la guerre, la part du gouvernement fédéral tombe de 82.8% à 74.1%, la différence de 8.7% ayant été récupérée par le gouvernement de la Province et les municipalités jusqu'à concurrence de 7.3% et de 1.4%. D'où les positions suivantes :

Gouvernement fédéral	:	74.1%
Gouvernement provincial	:	14.6%
Corporations municipales et scolaires	:	11.3%
		100.0%

Il ne fait aucun doute, à la lecture des pages qui précèdent, que le gouvernement fédéral, à la faveur de circonstances exceptionnelles — crise économique, guerre et reconstruction — a pris la part du lion des sommes versées en impôts par le contribuable canadien. D'autres chapitres de notre Rapport s'étendront plus longuement sur le sujet.

CHAPITRE V

La dette de la province de Québec

Le crédit de l'Etat se différencie largement du crédit privé. Si l'endettement est souvent un procédé peu recommandable pour les finances des particuliers, il n'en est pas toujours de même en ce qui concerne les finances publiques. L'emprunt a sa place naturelle dans les finances de l'Etat car il permet, en premier lieu, de perfectionner l'outillage économique qui dure de longues années et d'entreprendre de vastes travaux publics, qui seraient irréalisables si leur coût devait être acquitté annuellement à même le produit de l'impôt; de plus, il permet de faire face à des dépenses extraordinaires mais indispensables pour lesquelles les rentrées de l'impôt se révéleraient insuffisantes ou trop lentes (en cas de guerre ou de dépression); enfin, il influe sur l'économie, en créant les conditions propres à favoriser la prospérité.

Bref, la dette publique peut être un instrument utilisable de l'art de gouverner. Elle doit être considérée, tout aussi bien par l'Etat provincial que par l'Etat fédéral, ainsi que nous le verrons plus loin, comme un moyen d'influencer dans une certaine mesure la production et la distribution du revenu, et non uniquement comme une charge qu'il faut supprimer dès que les circonstances le permettent.

Il faut d'ailleurs noter qu'il existe une dette plus ou moins importante dans toutes les administrations publiques. Pour elles le recours à l'emprunt est devenu chose naturelle et permanente, dont il n'y a plus à démontrer le besoin. On a pu soutenir le paradoxe qu'un pays sans dette est un pays pauvre, car de fait seuls les Etats sous-développés, qui se désintéressent de l'exploitation de leur domaine, ne lèvent pas de capitaux pour favoriser la production.

Toutefois, l'objet des emprunts révèle en définitive si les finances publiques sont sagement gérées ou engagées. Si les emprunts servent à des dépenses stériles, il y a perte du capital emprunté et fardeau excessif pour les contribuables; s'ils sont appliqués à des travaux productifs, les avantages qu'on en retire peuvent compenser ou dépasser les charges qu'ils occasionnent. Notons à cet égard une différence essentielle entre l'origine de la dette publique fédérale et celle des dettes publiques des provinces. Tandis que celles-ci ont servi, en règle générale, à financer des investissements qui représentent des valeurs permanentes et contribuent à la création de richesses, la dette fédérale se rapporte en majeure partie à des dépenses de guerre ou de défense, dépenses certes nécessaires, mais qui ne laissent après elles aucun actif physique.

Dans ses opérations financières, l'Etat doit veiller à sauvegarder son crédit. Il doit donc surveiller attentivement les variations de son fonds d'amortissement. Le montant même de la dette publique n'est pas indifférent : il doit demeurer dans certaines limites, au-delà desquelles il y a danger de déséquilibrer la situation générale de ses finances et de fausser l'économie.

L'étude de quelques statistiques sur l'évolution de la dette publique permettra de constater que le gouvernement provincial a toujours eu, depuis le début du siècle, une politique conservatrice en cette matière et qu'il a agi avec grande prudence.

Le montant de la dette

Dans l'examen des variations du montant de la dette provinciale, il semble indiqué de choisir l'évolution de la "dette nette". Celle-ci comprend tout le passif direct, c'est-à-dire le passif contracté par l'Etat lui-même, qu'il soit consolidé (à long terme) ou flottant (à court terme), moins l'actif réalisable ou productif d'intérêts et certaines dépenses différées.

La dette nette se décompose donc comme suit :

Dette consolidée nette (c'est-à-dire emprunts à long terme, moins amortissements effectués)

Dette flottante nette (comptes à payer par l'Etat, moins son encaisse)

Revenus différés (les sommes perçues à l'avance)

Moins :

Actif réalisable ou productif d'intérêts

Dépenses différées (certains comptes payés à l'avance)

La dette nette représente dès lors le montant dont l'Etat serait encore financièrement redevable, une fois épuisée sa capacité de remboursement à même ses disponibilités et son actif courant.

1931 — 1937

La dette nette de la province de Québec s'élevait en 1931, année où fut publié pour la première fois un bilan officiel dans les Comptes publics, à $60.5 millions. A cette époque, la Province comptait 2,875,000 habitants; la dette représentait un montant de $21.06 par tête [1] et 6.2% du revenu personnel moyen. D'autre part, la dette dépassait considérablement l'ensemble des revenus provinciaux qui, en 1931, ne s'élevaient qu'à $41.6 millions, soit 68.8% de la dette.

Six ans plus tard, en 1937, la situation était beaucoup plus difficile. On constate alors que la dette nette a presque triplé pour atteindre le montant de $179.6 millions, soit une charge de $57.20 par tête, la population ayant entre-temps atteint 3,141,000 habitants. La dette répartie par tête représentait à ce moment 17.4% de la moyenne du revenu personnel. Les revenus de la Province n'ayant pas augmenté dans la même proportion, puisqu'ils s'élevaient à $46.3 millions en 1937, ils ne représentaient plus, cette année-là, que 25.8% du montant de la dette.

La période de dépression et de crise économique se réflète ainsi dans les Comptes publics de la Province. C'est pourquoi cette dernière fournit un effort financier considérable pour en amoindrir chez elle les effets.

De 1932 à 1937, les dépenses capitalisées furent de l'ordre de $122 millions, dont $56 millions directement attribuables au chômage. De ces dépenses, un peu plus de 15% seulement avait pu être payé à même les revenus.

---

(1) Les dettes des gouvernements ne représentent en définitive qu'une taxation différée. D'où l'intérêt de la répartition de la dette publique par tête d'habitant. Chaque personne représentant un contribuable, la répartition de la dette par tête — sans être un élément d'appréciation idéal — permet de juger de la répartition possible de l'impôt différé par l'emprunt.

1937 — 1942

Si on examine les comptes cinq ans plus tard, en 1942, on constate que le niveau de la dette se ressent encore des effets de la crise, qui s'est prolongée jusqu'au début de la guerre.

En 1942, le montant de la dette nette s'élevait à $313.2 millions, après avoir atteint le sommet sans précédent de $318 millions en 1941. Par rapport à l'année de base 1931, on constatait ainsi une augmentation de $252.7 millions.

La population étant à cette date de 3,390,000 âmes, la répartition de la dette par tête donnait $92.37, soit 17.7% de la moyenne du revenu personnel. Les revenus globaux, bien qu'ayant augmenté pour atteindre $91.9 millions en 1942, ne représentaient encore qu'un peu plus du quart de la dette (29.4%).

Si celle-ci s'est accrue dans de telles proportions, c'est que la Province durant cette période, de 1937 à 1942, a poursuivi un programme d'investissements et de mesures destinées à combattre la dépression, en dépensant près de $175 millions en immobilisations, dont $61 millions en dépenses nettes directement attribuables au chômage. Elle ne pouvait financer ces dépenses que faiblement à même ses revenus courants.

Si nous jetons un coup d'oeil d'ensemble sur les dépenses, de 1931 à 1942, nous constatons que les revenus de la Province ne lui ont pas permis de traverser cette période si critique sans avoir recours à une sensible augmentation de sa dette.

1942 — 1947

A partir de 1943, nous assistons à une diminution presque constante de la dette, en raison notamment de l'augmentation des revenus, qui ont passé d'environ $92 millions en 1942 à $133.4 millions en 1947 et ont permis certains remboursements. D'ailleurs durant les dernières années de la guerre et dans l'après-guerre immédiat (de 1942 à 1947), la Province s'est vue fortement limitée dans ses dépenses en immobilisations, qui ne s'élevèrent pour ces cinq années que de $70.7 millions. Etant donné, d'une part, ses ententes fiscales avec le gouvernement fédéral et, d'autre part, le rationnement et le contingentement des matériaux, elle a dû remettre à plus tard la satisfaction de ses besoins de développement et en général toutes ses dépenses importantes d'immobilisations.

Aussi en 1947, la dette n'est plus que de $284.9 millions, soit une diminution de $28.2 millions. En valeur relative, la répartition de la dette par tête est descendue à $76.75, ce qui représente encore 10.9% du revenu personnel moyen. Quant aux revenus, en 1947, ils représentaient un plus fort pourcentage de la dette, soit 46.8%. La reprise économique et le plein emploi découlant de la période de guerre sont à l'origine de ce redressement.

1947 — 1952

De 1947 à 1952, la dette publique diminue encore graduellement pour toucher $248.7 millions en 1952, soit une baisse de $36.1 millions. Etant donné l'accroissement de la population (4,174,000 âmes en 1952), cette dette ne représente plus que $59.60 par tête et seulement 6.2% de la moyenne du revenu personnel, soit la même proportion qu'en 1931. Bien que la dette nette par tête s'élevât en 1952 à presque trois fois ce qu'elle était en 1931, le fardeau en est considérablement moins lourd qu'en 1942, et sensiblement égal à celui de 1931. Le revenu personnel des contribuables de la Province en 1931 s'élevait en effet au total de $973 millions tandis qu'il était passé, en 1952, à $4,056 millions. Dès lors, pour les deux années comparées, la charge de la dette n'obère la population que du même pourcentage de 6.2%.

Le redressement est d'autre part remarquable si l'on considère qu'en 1952 les revenus globaux de la Province avaient atteint $275.6 millions, ce qui représente un montant supérieur à celui de la dette. Alors qu'en 1931 les revenus pour une année complète n'égalaient que 68.8% de la dette, et 29.4% en 1942, le pourcentage correspondant pour 1952 est de 110.8%. Et pourtant, il faut noter que, durant cette période, la diminution de cette dernière se poursuit parallèlement à de fortes dépenses en immobilisations, de l'ordre de $222.4 millions.

Parmi les causes auxquelles il faut attribuer l'amélioration dans les finances publiques depuis 1947, mentionnons principalement l'industrialisation, l'accroissement de la productivité et l'inflation, qui ont agi sur le rendement des impôts.

Le tableau suivant résume les variations de la dette et sa répartition par tête au cours de la période 1931-1952. Il met également en relief les fluctuations de la dette en regard des dépenses capitalisées (chômage, immobilisations et autres).

Variations du montant de la dette de la Province

		1931	1937	1942	1947	1952
Dette nette de la Province	$'000,000	60.5	179.6	313.1	284.9	248.7
Dette nette par tête	$	21.06	57.20	92.37	76.75	59.60
Dette nette par rapport au revenu personnel	%	6.2	17.4	17.7	10.9	6.2
Revenus de la Province	$'000,000	41.6	46.3	91.9	133.4	275.6
Pourcentage des revenus par rapport à la dette	%	68.8	25.8	29.4	46.8	110.8
Augmentation ou diminution (-) de la dette nette [1]	$'000,000		119.1	133.4(-)	28.2(-)	36.1
Dépenses capitalisées [1]	$'000,000		122.7	174.8	70.7	222.4

(1) Pour la période allant de 1931 à 1937, et pour les périodes de cinq ans successives.

Le service de la dette et le fonds d'amortissement

Le gouvernement a consacré à l'amortissement de ses dettes des sommes croissantes, à mesure que la situation financière de la Province s'améliorait. Pour se conformer aux exigences de ses lois, il verse annuellement un minimum de 1% du capital des emprunts consolidés au fonds d'amortissement [1]. Il lui fut cependant possible, durant certaines années, d'ajouter à ce montant grâce à ses excédents budgétaires.

Le fonds d'amortissement de la dette consolidée (ou à long terme) s'élevait en 1931 à $9.8 millions, en regard d'une dette consolidée de $84.2 millions, soit un peu plus de 10%. En 1952, le fonds d'amortissement avait atteint $105.8 millions en regard d'une dette consolidée de $436.3 millions, soit environ 25%. De la sorte, le service de la dette ne pèse pas trop lourdement sur les budgets annuels, car, même si, pour le moment, les amortissements constituent un sacrifice, ils équivalent à un dégrèvement. Les économies d'intérêts qu'ils représentent permettront de réduire d'autant les dépenses publiques.

D'autre part, l'intérêt des sommes empruntées a diminué; le taux nominal moyen de la dette consolidée, qui était de 4.27% en 1931, a

(1) Depuis 1950, le produit de la taxe supplémentaire de deux cents le gallon d'essence est consacré au fonds d'amortissement et au paiement des intérêts des emprunts contractés pour la construction de routes et de ponts, après un prélèvement annuel d'au moins de $1.5 millions et d'au plus de $2 millions pour l'entretien des routes d'hiver.

été ramené à 3.33% en 1952. Cela s'explique par les conditions plus favorables du marché des valeurs mobilières, par l'amélioration générale des finances de la Province et finalement par l'échéance moyenne des emprunts, qui est passée de 21.7 ans en 1931 à 9.05 ans en 1952.

Les effets heureux de cette politique se traduisent dans le pourcentage du service de la dette par rapport aux revenus : alors qu'en 1931, le service de la dette (paiement des intérêts et versements au fonds d'amortissement) représentait 9.8% des revenus et qu'en 1942 il en englobait 18.7%, en 1952 il ne figure plus que pour 8.3% dans le budget provincial.

Le service de la dette et le fonds d'amortissement

		1931	1942	1952
Dette consolidée brute	$'000,000	84.2	388.8	436.3
Fonds d'amortissement	$'000,000	9.8	42.2	105.8
Pourcentage du fonds d'amortissement par rapport à la dette consolidée	%	11.6	10.8	24.3
Revenus de la Province	$'000,000	41.2	90.7	273.0
Pourcentage du service de la dette par rapport aux revenus	%	9.8	18.7	8.3
Taux de l'intérêt moyen dû sur la dette consolidée	%	4.27	3.47	3.33

La dette flottante

Même si, au cours d'une année, un Etat réussit à équilibrer son budget à l'aide des revenus provenant de l'impôt, il n'entre cependant pas chaque jour dans les caisses publiques exactement la même somme qui devrait en sortir le lendemain pour les dépenses. Le passif courant ainsi formé, de même que les emprunts temporaires et à très court terme qui servent de fonds de roulement pour les dépenses quotidiennes, les dépôts en fidéi-commis et les dépôts judiciaires sont désignés sous le nom de dette flottante. Cette expression de dette flottante s'explique par le fait que le niveau de cette dette varie constamment d'après les encaissements et les paiements.

Le montant de la dette flottante (diminué de l'encaisse, c'est-à-dire des ressources de trésorerie disponibles) s'élevait en 1931 à $18.7

millions; de 1937 à 1947, la dette flottante resta aux alentours de $35 millions, tandis qu'en 1952 elle était redescendue au niveau de $22.2 millions [1].

Ces chiffres montrent que loin de prendre une extension exagérée la dette flottante a diminé dans une large mesure quand les ressources budgétaires l'ont permis.

Les emprunts garantis et les engagements

Une tendance différente se manifeste dans le montant des engagements et emprunts garantis par la Province. Alors que l'ensemble de ceux-ci ne se chiffraient en 1931 que par $20.1 millions, dont $15.6 millions pour l'assistance publique, en 1952 ils s'élevaient à $363.4 millions, soit 18 fois plus [1].

Soulignons que ces charges éventuelles non seulement n'obèrent pas les finances publiques mais concourent au bien-être général et à la prospérité même de l'Etat.

Il suffit d'en décomposer le montant le plus élevé, celui de 1952, soit $363.4 millions (voir tableau ci-dessous), pour se rendre compte que la dette indirecte est demeurée dans des limites raisonnables, bien qu'elle ait augmenté.

Emprunts garantis et engagements, 1952

(en millions de dollars)

Obligations et emprunts garantis :		
Commission Hydroélectrique de Québec	234.6	
Commission municipale — Corporations scolaires	47.9	
Autres emprunts garantis	16.5	
Total des emprunts garantis		299.0
Engagements divers :		
Loi de l'Assistance publique, etc.	38.8	
Fonds d'éducation	0.5	
Loi pour améliorer les conditions de l'habitation	25.1	
Total des engagements		64.4
Grand total		363.4

(1) Voir : volume *Documentation,* Partie I, tableau 12.

La dette indirecte est celle qui n'est pas contractée par l'Etat lui-même, mais qu'il assume en cautionnant des institutions ou des collectivités, ce qui leur permet d'emprunter à des conditions plus favorables. Tant qu'il n'est pas fait appel à cette garantie, c'est-à-dire tant que les institutions cautionnées touchent assez de revenus pour faire elles-mêmes le service de leurs obligations, cette dette ne représente aucune charge publique et ne doit, en somme, figurer que pour mémoire. La règle est ici pour l'Etat de ne cautionner que des entreprises ou institutions d'intérêt public.

Or, ces conditions se trouvent amplement réalisées en ce qui concerne le principal montant des obligations et emprunts ainsi garantis, ceux de la Commission Hydroélectrique de Québec, qui s'élève à $234.6 millions.

Cette Commission représente un actif en pleine voie d'expansion, qui accuse annuellement des revenus nets dépassant $20 millions, qu'elle consacre au développement de ses services.

En accordant sa garantie à de tels organismes, même pour des montants considérables, la Province ne court aucun risque financier et n'assume aucune charge réelle. Le cautionnement de l'Etat est plus que recommandable dans ce cas, puisqu'il facilite la mise en valeur des ressources naturelles de la Province et accélère son développement économique. Notons en outre que les bénéfices réalisés par l'Hydro-Québec contribuent, à leur tour, à l'essor de l'économie tout entière, et à la mise en valeur du patrimoine national par de nouveaux investissements productifs, tels que les travaux actuellement exécutés dans le bassin de la rivière Bersimis.

Les autres emprunts garantis et engagements ont été contractés en vue d'assurer la construction de nombreux hôpitaux conformément aux dispositions de la Loi de l'Assistance publique. En 1947, l'Etat provincial a aidé les corporations scolaires en assumant leur dette obligataire, par l'entremise de la Commission municipale, et il a récemment facilité la construction de nombreux logements en vertu de la Loi pour améliorer les conditions de l'habitation.

Dans tous ces cas, on remarque que l'Etat se porte garant du bon fonctionnement d'organismes qui ont pour objet et pour effet d'accroître l'actif de la Province en favorisant l'éclosion de nouvelles richesses.

Dette intérieure et dette extérieure

On distingue la dette intérieure et la dette extérieure, selon le marché sur lequel l'emprunt a été lancé, et selon la monnaie qui servira au paiement. Lorsqu'un pays s'équipe ou traverse une crise, il est difficile d'éviter d'avoir recours aux emprunts extérieurs; ceux-ci présentent toutefois l'inconvénient d'exposer l'emprunteur à des pertes dues aux variations du change et de le forcer à verser chaque année des intérêts qui profitent aux créanciers étrangers.

Dans les circonstances actuelles, la province de Québec ne contracte donc des emprunts à l'étranger que lorsque, compte tenu des pertes éventuelles dues au change, l'emprunt peut y être effectué à des conditions plus favorables qu'au pays.

Remarquons qu'en 1931, sur une dette totale de $84.3 millions, la dette intérieure ne représentait que $6.4 millions, soit 7.6%. Or, en 1952, la Province avait rapatrié la plus grande partie de sa dette publique, puisque sur un total de $436.3 millions, $326.1 millions, soit 74.7%, représentaient des emprunts payables au Canada seulement.

Dette consolidée brute de la province de Québec et lieu du paiement

(millions de dollars)

Lieu de paiement	30/6/31	31/3/42	31/3/52	31/3/53
Canada seulement	6.4	294.5	326.1	336.7
Canada ou Londres	4.2	—	—	—
Canada ou New-York	39.0	67.0	39.5	29.5
Canada, New-York ou Londres [1]	15.0	16.8	15.0	15.0
New-York seulement	—	—	50.0	75.0
Londres seulement	15.0	5.7	5.7	5.7
Londres ou Paris	4.7	4.7	—	—
TOTAL	84.3	388.8	436.3	461.9

(1) Obligations émises à la Banque Canadienne Nationale 14 Geo. V. C. 3, et, en 1942, $1.8 million pour les Ecoles Techniques ou Professionnelles.

CONCLUSIONS

L'analyse de l'état actuel de la dette provinciale ainsi que son évolution succinctement retracée permettent plusieurs conclusions intéressantes.

Si, dans le secteur de l'économie privée, il est admis que l'on puisse contracter des dettes en vue de financer l'acquisition de certains biens durables, il en est de même des gouvernements qui peuvent légitimement obtenir, par voie d'emprunts, en tout ou en partie, les fonds requis pour les investissements dans des travaux ou entreprises de nature permanente, pour leurs dépenses en immobilisations. L'existence même d'une dette publique ne constitue donc pas un facteur de déséquilibre dans les finances de l'Etat.

Toutefois, le pouvoir qu'ont les gouvernements d'emprunter implique nécessairement la jouissance des revenus nécessaires à l'acquittement de ces dettes.

Il est donc évident que plus un gouvernement est limité dans l'exercice de ses pouvoirs de taxation, moins il est en mesure de se procurer par l'emprunt les fonds nécessaires à tous les investissements de capitaux que peut exiger son économie [1].

Or le recours à l'emprunt est le seul moyen pour les provinces d'envisager des programmes d'investissements de capitaux, étant donné qu'elles n'ont aucun recours direct aux émissions de monnaie, ni aucun contrôle sur les banques et le crédit, pouvoirs réservés au gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral, s'il veut agir dans l'intérêt du pays, doit donc se garder de toute politique ou mesure qui serait de nature à restreindre les moyens qui ont été confiés aux gouvernements provinciaux, et par voie de conséquence, aux municipalités, en vue d'assurer leur propre avancement.

---

(1) Dans le problème de la limite de la dette publique il y a particulièrement lieu de mettre en relief l'importance du facteur "potentiel de taxation".

Certains facteurs interviennent pour déterminer l'extension maxima des emprunts d'un Etat, tels sa santé financière, sa bonne renommée, le degré de mise en valeur de ses ressources naturelles et l'utilisation qu'il fait de ses emprunts sous forme d'immobilisations ou de dépenses improductives. Mais ces divers facteurs jouant déjà un rôle favorable dans le cas de la province de Québec, comme nous l'avons souligné plus haut, il reste que la conservation et l'accroissement de ses pouvoirs d'emprunt dépendront principalement de ses possibilités de taxation. Aussi chaque fois que le gouvernement fédéral empiète sur les pouvoirs de taxataion de la Province se trouve-t-il à limiter les facilités d'emprunt de cette dernière et, par ricochet, celles des municipalités.

Dans l'exercice de ses pouvoirs de taxation, l'Etat fédéral est dans une situation plus avantageuse que les provinces. La dette publique du gouvernement fédéral a été principalement contractée pour les besoins de la défense nationale. Depuis que les emprunts ont été contractés s'est déroulée la vague d'inflation qui, en diminuant la valeur du dollar, a rendu plus aisé le service de la dette et en a allégé considérablement le fardeau.

Mais ces circonstances ont été préjudiciables aux finances provinciales. Le gouvernement de la province de Québec, comme les autres gouvernements provinciaux, a pleinement coopéré avec le pouvoir central durant les années de guerre, en limitant temporairement les revenus qu'il aurait pu retirer de ses champs de taxation pour les concéder au gouvernement fédéral aux fins communes de défense. Après la guerre, alors que l'inflation avait fait son oeuvre, les provinces et les municipalités se trouvèrent en face d'une masse de besoins différés, s'ajoutant à leurs besoins courants. Elles eurent à envisager la réalisation de vastes programmes d'investissements (constructions, routes, écoles, services publics, etc.) que la guerre avait tenus en suspens.

Les besoins de capitaux requis pour effectuer ces travaux, déjà énormes à cause de l'accumulation des besoins, se révélèrent beaucoup plus considérables en raison de l'inflation; et cette situation était de nature à placer les gouvernements provinciaux et les municipalités devant un problème difficile, advenant une période déflationnaire. C'est une considération à ne pas négliger, si l'on veut juger à sa juste valeur l'effort financier de la province de Québec au cours des dernières années.

Malgré les circonstances défavorables, la dette publique de la province de Québec est restée en de prudentes limites, comme l'examen de la situation financière l'a fait amplement ressortir.

Il ne faut d'ailleurs pas oublier que la dette publique n'a pu être maintenue à un niveau aussi bas que parce que la Province, dans une période où tout l'incitait à dépenser sans compter, a limité strictement ses dépenses d'immobilisations ou les a payées pour la quasi-totalité à même ses revenus courants.

Toute la tradition sociale des Canadiens français portait la population à organiser elle-même, avec le puissant concours de l'Eglise, les services collectifs de la nation : enseignement, soins médicaux, bien-être social. Cette activité privée s'est exercée longtemps sans aide ni ingérence de l'Etat, ce qui a contribué à cantonner celui-ci dans une très large mesure dans la tâche d'organisation matérielle de la Province : voirie, développement des ressources, etc.

Ces circonstances expliquent l'attitude traditionnellement conservatrice des Canadiens français en matière d'administration publique, qui se traduit par la crainte de l'endettement et la tendance constante à la restriction des dépenses. Transposant sur le plan des finances publiques le comportement idéal de l'individu dans le domaine des finances privées, les citoyens ont toujours incité les pouvoirs publics (principalement les municipalités et les corporations scolaires) à comprimer sans cesse les dépenses ou à les ajourner, à n'accepter d'emprunter que dans les cas d'extrême nécessité.

Aujourd'hui, tout le monde admet qu'il n'est plus possible d'éviter le recours à l'Etat, parce que les organismes privés ne peuvent suffire à la tâche. La mentalité traditionnelle de méfiance tend à disparaître.

En résumé donc, d'aucuns auraient préféré, au cours des récentes années de grande prospérité, une politique moins conservatrice en matière d'emprunt et des dépenses plus considérables, pour profiter ainsi des conditions particulièrement favorables du marché des capitaux. L'histoire montre qu'en période de difficultés économiques, les provinces trop endettées réclament et obtiennent l'aide financière d'Ottawa. Ce qui revient à dire que le Québec solde une part considérable de cette aide par les lourds impôts qu'il verse bon an mal an au gouvernement central. Sa politique traditionnelle d'austérité en matière de finances publiques se tournerait en définitive contre lui puisqu'il se verrait indirectement forcé de collaborer financièrement à l'équipement des autres provinces, alors qu'il s'est lui-même toujours abstenu de faire des dépenses excessives.

En résumé, la politique financière de la Province en ce qui touche la dette publique porte les caractéristiques suivantes :

1.—Sauf en temps de crise, la Province n'a eu recours à l'emprunt que lorsqu'il s'est agi de financer des investissements d'une utilité économique certaine.

2.—Elle a réussi à solder une proportion croissante de ses dépenses de nature permanente à même ses revenus ordinaires. Pour la période de 1931-42, les investissements se totalisent à $297.9 millions dont $48.6 millions, (soit environ 16%) payés à même les revenus; pour la période 1942-1952, des investissements de $292.2 millions ont été financés en totalité à même les revenus.

3.—La province de Québec s'efforce d'amortir sa dette publique à un rythme assez rapide. En conséquence, elle paie un taux d'intérêt dont la moyenne est très basse; le service de la dette est aussi moins oné-

reux dans la province de Québec que dans la plupart des autres provinces du pays; cette politique d'amortissements confère en outre à son budget plus d'élasticité que n'en possèdent en général les budgets des autres provinces au Canada.

4.—La province de Québec a utilisé le mécanisme de la dette indirecte pour le développement de la vie économique, surtout ses ressources hydro-électriques, tout en pratiquant une politique d'indépendance à l'endroit des entreprises industrielles, l'étatisation étant limitée au strict minimum. Le gouvernement a adopté comme principe de favoriser l'entreprise privée.

5.—En ce qui concerne la gestion de sa dette, la province de Québec pourrait être exposée à de sérieuses difficultés si le gouvernement fédéral envahissait les domaines communs de taxation au point de restreindre dangereusement les recettes provinciales et, par conséquent, la capacité d'emprunt de la Province ou encombrait le marché des valeurs mobilières par un recours exagéré aux emprunts.

CHAPITRE VI

Le budget provincial et la vie économique

Le budget de la province de Québec reflète les changements survenus au cours des vingt dernières années dans les principes de base des finances publiques. On constate en effet que, depuis 1932, le budget provincial a cessé d'être uniquement une mesure du coût des services exigés par la société, pour devenir graduellement un indice de la contribution de l'Etat à la prospérité générale de la population.

Cette tendance est tout à fait normale car il n'est pas réservé au seul Etat central d'avoir une fonction économique et sociale. Tous les niveaux de l'administration et, principalement les niveaux provincial et municipal, doivent contribuer à la prospérité générale. L'Acte constitutionnel définit clairement le partage des fonctions administratives. Toutes les fonctions qui ont trait au bien-être économique et social de la population sont exclusivement du ressort provincial.

Le rôle économique et social du gouvernement provincial est donc essentiel en raison de la multitude des domaines auxquels s'étend son autorité exclusive et qui revêtent, dans le Québec plus que dans toute autre province, comme on le verra ultérieurement, un caractère bien spécial.

Le budget de la province de Québec depuis 1932

Avant 1932, l'Etat provincial, de crainte de majorer les impôts et la dette publique, avait surtout fait reposer sa politique financière sur l'équilibre annuel des revenus et des dépenses, limitant son influence économique au fonctionnement des services que l'entreprise privée ne

pouvait assumer. Cet équilibre budgétaire était la preuve, suivant les conceptions d'alors, de la sagesse administrative. Il indiquait aussi le caractère statique de l'économie.

La baisse radicale des investissements privés, au cours de la crise économique, et l'accroissement du chômage qui en résulta, forcèrent l'administration publique à intervenir d'une façon plus directe dans l'économie provinciale, en vue de soutenir l'embauchage et de venir en aide à la partie de la population la plus touchée par la dépression.

Durant cinq années consécutives, de 1932 à 1937, le compte des revenus et dépenses ordinaires se solde par un déficit. Cette situation est d'autant plus significative qu'au cours des premières années de la crise, de 1929 à 1932, on avait enregistré un surplus au compte ordinaire, en dépit de la chute des investissements privés et de la nécessité accrue d'une participation de l'Etat à l'économie provinciale. Pendant les premières années de la dépression, on ne fit que très peu de dépenses pour combattre le chômage et le montant des investissements fut fixé à un niveau insuffisant, et cela malgré la stabilité des revenus provinciaux.

Revenus et dépenses [1] de la province de Québec, 1929-37

(en milliers de dollars)

années	*revenus*	*dépenses ordinaires*	*surplus ou déficit*	*immobilisations* [2]
1929	39,976	35,964	4,012	2,334
1930	42,585	41,119	1,466	3,750
1931	41,631	40,854	777	5,726
1932	36,941	37,526	(585)[3]	21,021
1933	31,024	37,865	(6,841)	15,019
1934	28,283	33,877	(5,594)	14,687
1935	31,985	36,924	(4,939)	18,606
1936	38,666	40,589	(1,923)	25,931
1937	46,280	42,312	3,968	27,477

(1) Voir Volume *Documentation*, Partie I, tableau 1.
(2) Dépenses de chômage comprises.
(3) Les chiffres entre parenthèses expriment un déficit.

A partir de 1932, on assiste à un accroissement très sensible des immobilisations et de la participation de l'Etat provincial à la lutte contre le

chômage. Cette tendance semble exprimer la prise de conscience par l'administration provinciale de ses nouvelles responsabilités sociales.

Les investissements qui n'étaient que de $2.3 millions en 1929, de $3.7 millions en 1930 et de $5.7 millions en 1931, passent soudainement à $21 millions en 1932, en dépit d'une baisse de 12% environ dans les revenus et d'un déficit dans le budget ordinaire. De plus, les dépenses capitalisées, dites de chômage, s'élèvent à $7.6 millions au cours de la même année, alors qu'elles n'étaient que de $1 million en 1931 et qu'elles n'existaient même pas antérieurement.

Cette tendance de la politique économique et sociale de la Province se poursuit à une allure modérée jusqu'en 1936, alors qu'elle subit une accélération radicale, qui est ralentie par la guerre et ne reprend son rythme qu'en 1947. Dans l'intervalle, l'augmentation des revenus provinciaux, conséquence du renouveau d'activité économique, et l'ajournement de certaines dépenses avaient permis une certaine stabilisation du budget provincial.

Dépenses en immobilisations et dépenses de chômage de la province de Québec, 1937-47

(en milliers de dollars)

Années	*Immobilisations* [1]	*Dépenses de chômage*	
		Ordinaires	*Capitalisées*
1937	27,477		14,346
1938	38,115		13,818
1939	54,161		29,105
1940	45,258		17,816
1941	19,458	3,189	251
1942	17,857	614	514
1943	11,831	64	482
1944	9,192	44	5
1945	12,443	54	23
1946	12,978	9	1
1947	24,287	8	1

(1) Les immobilisations comprennent aussi les dépenses de chômage capitalisées.

Durant la guerre, par ailleurs, la fonction sociale de l'Etat provincial se trouva singulièrement modifiée. En effet, alors qu'un embauchage

relativement général était assuré par l'effort militaire, et que les investissements dans les autres secteurs maintenaient un niveau de prospérité économique convenable, la limitation des ressources disponibles pour les services proprement civils, qu'assure l'administration provinciale, rendait indésirable une activité économique intense de l'Etat provincial.

La période de guerre, qui n'avait pas entraîné de baisse dans les revenus [1] de l'Etat provincial, lui permit de faire face à toutes ses obligations sans avoir recours à l'emprunt.

La situation changea complètement au sortir du conflit. En 1945, en effet, alors que près d'un million de soldats démobilisés surgissaient sur le marché du travail et que l'entreprise privée, incertaine de l'avenir, s'engageait avec hésitation dans la voie de la transformation industrielle, il appartenait à l'Etat de donner une nouvelle orientation à l'économie, de façon à favoriser l'essor du secteur privé.

L'Etat fédéral contribua au renouveau de l'économie en stimulant le commerce extérieur, dans l'espoir, semble-t-il, d'ouvrir de nouveaux marchés à la nouvelle industrie manufacturière du Canada. Dans l'ensemble, cette expérience aurait pu tourner au désastre, car la renaissance du commerce extérieur canadien se fit suivant les normes traditionnelles qui avaient fait du Canada un pourvoyeur de céréales et de matières brutes pour l'industrie étrangère. Les crédits à l'exportation aidèrent sans contredit la reprise de l'activité économique au Canada, mais ils tendirent à consacrer sa dépendance économique.

Il appartenait, de fait, à l'Etat provincial d'assurer un genre d'activité économique plus susceptible de stimuler directement l'entreprise privée locale et de pourvoir, lorsque nécessaire, aux services requis par la population. Cette fonction, même si elle fut facilitée par l'apparition en masse d'une demande différée de biens et de services, qui se traduisit pour l'Etat par une augmentation rapide du revenu des taxes, imposait quand même à l'Etat provincial la nécessité d'investir des sommes grandissantes.

On a pu dire qu'une période de prospérité est normalement celle où l'Etat rembourse ses dettes et intervient le moins possible dans les investissements, mais ce principe est relatif, surtout quand il y a multiplicité de niveaux administratifs.

---

(1) De 1940 à 1942, les revenus de la Province augmentèrent d'au moins 70%. Ils se stabilisèrent autour de ce niveau jusqu'en 1946. Voir Volume *Documentation*, partie I, tableau 1.

On peut en effet affirmer que sans les dépenses et les investissements provinciaux de la période d'après-guerre, investissements et dépenses qui entraînèrent parfois des déficits budgétaires, la prospérité que connut le Canada durant cette période aurait pu être bien moins spectaculaire.

Un coup d'oeil sur les statistiques des investissements gouvernementaux pour les années 1948 à 1952 nous renseigne à ce sujet. Au cours des cinq années, les investissements des gouvernements provinciaux ont toujours largement dépassé ceux du gouvernement fédéral, sauf durant la dernière année, et ceux des municipalités ont été également imposants, à peine inférieurs à ceux du gouvernement fédéral.

Investissements gouvernementaux fédéraux, provinciaux et municipaux 1948-52 [1]

(en millions de dollars)

Années	*Gouvernement fédéral*	*Provinces*	*Municipalités*
1948	261	330	212
1949	301	397	245
1950	247	391	292
1951	391	501	347
1952	598	563	423

(1) Voir Volume *Documentation,* Partie I, tableau 102.

Il est donc à propos de se demander quel niveau de prospérité aurait atteint le Canada si une partie de ces investissements provinciaux et municipaux avait été soustraite à l'économie. On peut facilement déduire que, compte tenu du multiplicateur, le produit national brut eût pu être réduit de plus d'un milliard de dollars.

La province de Québec se trouvait, au cours de cette période, dans une situation bien particulière. Rapidement industrialisée durant

la guerre, elle ne possédait pas, comme certaines autres provinces, des facteurs aussi rapides de réadaptation industrielle. De plus, étant nettement importatrice, elle ne profitait pas aussi directement que ces mêmes provinces des effets stimulants des crédits fédéraux à l'exportation.

Il fallait donc que l'Etat provincial intervînt comme élément déterminant dans l'économie. Le gouvernement de la province de Québec s'acquitta de cette tâche d'une manière énergique. En effet, de 1945 à 1952, les immobilisations passèrent de $12 millions à $60 millions. Cette mesure révèle assez imparfaitement toutefois l'incidence de l'activité gouvernementale dans la vie économique provinciale car, dans le compte des dépenses ordinaires de la province de Québec, une grande partie des sommes provient en fait de dépenses qui accroissent le patrimoine ou l'outillage de la collectivité. Plus du tiers des dépenses ordinaires des Ministères du Bien-Etre et de la Jeunesse, de la Santé et de la Voirie, ainsi que du département de l'Instruction publique, sont de cette nature. De plus, une certaine partie des dépenses ordinaires du gouvernement de la Province sont en réalité des paiements de transfert.

On peut donc dire que la contribution de l'Etat provincial à l'économie de la Province et du pays a été un important facteur de progrès et de prospérité au cours des dernières années. Cette constatation est confirmée par la comparaison entre le budget provincial et le produit national brut, de même que les investissements nationaux.

Le budget provincial par rapport au produit national brut

Le tableau ci-dessous indique le rapport entre les revenus de la province de Québec et son produit national brut au cours des années les plus difficiles de l'après-guerre.

L'une des caractéristiques du budget provincial est la constance de son volume par rapport au produit national brut. On peut en déduire que l'incidence de l'activité économique de l'Etat provincial s'est toujours mesurée au degré d'expansion de l'économie de la Province en général et qu'en aucun moment, au cours de cette période, ses variations n'ont trop lourdement frappé les ressources de l'entreprise privée et des individus.

Revenus de la province de Québec par rapport au produit national brut de la Province [1] 1948-52

(en millions de dollars)

Années	A *Revenu de la Province*	B *P.N.B. de la Province* [2]	*% A/B*
1948	168	3,825	4.4
1949	195	4,000	4.9
1950	207	4,425	4.7
1951	239	5,109	4.6
1952	276	5,477	5.0

(1) Voir tableaux 1 et 103 du Volume *Documentation,* Partie I.

(2) Estimation de la partie du produit national brut attribuable à la province de Québec établie en prenant comme base la répartition géographique du revenu personnel que l'on trouve dans les Comptes nationaux du Canada.

Ce rapport indique également l'incidence générale de la taxation sur les ressources de la Province et, en raison de sa stabilité, le niveau de la taxation provinciale.

On remarque cependant la bien faible proportion des revenus de la Province par rapport au produit national brut. Ce trait est d'autant plus frappant que le budget fédéral, pour sa part, représente au cours de la même période des proportions variant entre 17% et 20% du produit national brut de l'ensemble du pays.

Il est vrai que les limitations de la taxation provinciale imposent bien des restrictions au gouvernement de la Province. Il est vrai aussi que, en raison de la prospérité de la Province, l'action de l'Etat a été jusqu'ici un complément indispensable des investissements du secteur privé. Mais on peut se demander si le maintien des rapports actuels entre les revenus et le produit national brut de la Province ne risque pas de placer l'Etat provincial dans un rôle économique marginal alors que, dans un Etat fédératif, ce rôle économique compensatoire devrait être joué par l'Etat central.

Il est logique qu'une telle situation exerce quelque influence sur les relations inter-provinciales de même que sur les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Il semble donc que l'Etat provincial devrait bénéficier en pratique de sources de taxation plus considérables, s'il doit continuer de remplir, quelles que soient les circonstances, sa fonction économique et sociale.

D'autre part, comme la province de Québec est nettement importatrice de biens de consommation, une large part du revenu de la population retourne à l'extérieur dès les premiers stades de distribution. Il s'ensuit qu'une augmentation du budget de l'Etat provincial tendrait à stimuler l'économie de la Province beaucoup plus directement et intensivement que les dépenses individuelles de consommation et les investissements du secteur privé.

Cette incidence des dépenses publiques provinciales a sans doute été l'un des principaux facteurs de la prospérité de la province de Québec au cours des dernières années. L'Etat a ainsi contribué efficacement au maintien du niveau de l'activité économique, même s'il ne disposait que d'une faible part du produit national brut. Ce facteur explique également que la Province ait été, durant cette époque, en mesure d'améliorer son crédit, tout en accroissant le nombre et l'efficacité de ses services.

Le budget provincial par rapport aux investissements

La prospérité d'un pays est parfois définie par l'embauchage intégral, qui dépend lui-même du revenu national. Ce dernier est la somme nette des gains de chacun des facteurs concourant à la production. L'Etat, comme coordonnateur de la vie collective, doit viser au maintien d'un niveau de dépenses et d'investissements susceptibles de maintenir l'embauchage et d'assurer la prospérité des nouveaux agents économiques qui surgissent constamment sur les marchés.

Le budget de l'Etat doit donc être en rapport non seulement avec l'activité économique générale mais aussi avec les investissements privés. Quand les investissements privés diminuent, l'Etat doit augmenter ses dépenses afin de maintenir la prospérité à un niveau satisfaisant. Si les investissements privés restent stables, l'Etat doit poursuivre sa politique de dépenses conformément à cette situation et s'ils augmentent l'Etat doit diminuer ses propres dépenses dans la même proportion, ou les restreindre s'il y a risque d'inflation.

Le budget provincial des années 1948-52 a contribué à maintenir dans la Province le rythme de la prospérité, comme l'indiquent les statistiques des investissements globaux dans la Province et au Canada.

Investissements en regard du P.N.B. au Canada, 1948-54 [1]

(En pourcentage du P.N.B.)

Années	*Canada*	*Québec*
1948	20.3	20.8
1949	21.3	19.8
1950	21.0	19.3
1951	21.3	20.8
1952	22.9	23.4
1953	23.3	22.0
1954	24.2	24.2

(1) Cf : Volume *Documentation,* Partie I, tableau 103.

Ces données démontrent que la province de Québec a maintenu un flot d'investissements exactement comparable à celui de l'ensemble du pays au cours de ces années. Le rôle complémentaire de l'Etat provincial a été mesuré suivant la courbe de l'augmentation générale du revenu national.

On remarque d'ailleurs que tandis que le produit national brut de la Province s'accroissait de 44% au cours des années 1948-52 et les investissements de 61%, le budget provincial augmentait dans une proportion de 65% [1].

Dans les statistiques sur les investissements, on ne compte, comme immobilisations de l'Etat provincial, que les articles qui apparaissent comme tels dans les comptes publics : on en exclut un grand nombre d'immobilisations classées parmi les dépenses ordinaires. Il faut donc noter que les investissements de la province de Québec ont été maintenus au même niveau que celui de l'ensemble du pays.

Le budget provincial par rapport au développement industriel

Les investissements constituent un sûr indice du développement industriel d'une région ou d'une province, et l'étude du budget à ce

(1) Voir Volume *Documentation,* Partie I, tableaux 1 et 103.

point de vue peut donner une juste idée de la contribution gouvernementale à l'avancement industriel.

La province de Québec a la chance, à cet égard, de posséder des ressources naturelles qui, en raison de leur rareté relative sur les marchés mondiaux, revêtent une importance capitale pour l'avenir. Actuellement cette situation favorise nettement les investissements locaux et encourage l'entreprise privée à jouer un rôle qui échoit trop souvent à l'Etat.

A ce point de vue, comme on a déjà pu le constater dans l'analyse de ses dépenses budgétaires, la province de Québec, soit directement, soit indirectement, apporte une aide de plus en plus efficace au développement des différents secteurs de son économie. Cette aide qui dépassait $60 millions en investissements pour l'année 1952 et qui atteignait $274 millions en dépenses budgétaires la même année, comme on le verra dans le tableau ci-dessous, s'est encore amplifiée depuis et semble devoir dans l'avenir maintenir son rythme d'accroissement des dernières années.

Budget de la Province en regard de la production industrielle et du commerce de détail [1]

(en millions de dollars et en indices)

Années	*Budget*		*Production industrielle*		*Commerce de détail*	
	$	Indice	$	Indice	$	Indice
1939	110	100.0	775	100.0	602	100.0
1945	104	94.5	1,662	214.5	1,080	179.4
1949	225	204.5	2,521	325.3	1,890	313.9
1950	198	180.0	2,748	354.6	2,183	362.6
1951	235	213.6	3,285	423.9	2,438	405.0
1952	274	249.1	3,604	466.4	2,662	442.2

(1) Voir Volume *Documentation,* Partie I, tableaux 1 et 116 et Annuaire Statistique de la Province.

D'une somme globale de $110 millions en 1939, les dépenses de la Province passaient à $225 millions en 1949 et à $274 millions en 1952, soit une augmentation de 149.1% pendant la période. Bien que considérable de prime abord, cette hausse budgétaire, limitée par l'occupation

généralisée du champ de l'impôt par le gouvernement fédéral, demeurait encore inférieure à la progression de la production industrielle de la Province.

De $775 millions qu'elle était au début des hostilités en 1939, la production industrielle s'élevait rapidement à $2,521 millions en 1949 et à $3,604 millions en 1952. Au cours de cette période caractéristique de l'évolution économique canadienne, la production industrielle du Québec était multipliée par cinq.

Dans le commerce de détail, la même tendance se manifeste, le volume de ce commerce passant de $602 millions en 1939 à $1,890 millions en 1949 et à $2,662 millions en 1952. Cette hausse du commerce de détail s'est donc effectuée parallèlement à celle de la production industrielle, l'indice s'élevant à 313.9% en 1949 et à 442.2% en 1952.

Alors que les dépenses de la Province étaient multipliées par 2.5 de 1939 à 1952, la production industrielle et le commerce de détail l'étaient par 4.5, soit près du double de l'augmentation budgétaire.

Il nous faut cependant remarquer ici que, paralysé pendant la guerre, le budget de la Province qui, en 1945, s'établissait à peine à 94.5% de son niveau de 1939, ne se mit à progresser qu'à compter de 1946, alors que dès 1945 la production industrielle avait plus que doublé en regard de 1939 et que le commerce de détail était déjà en ascension rapide, ayant atteint 179.4% en 1945 par rapport à 1939. Forcément limité par l'effort de guerre du Canada, le budget de la Province n'avait pas encore subi l'influence de la poussée inflationnaire et de la rapide avance industrielle déjà sur le point de transformer l'économie.

Depuis la fin des hostilités, le budget a plus que doublé, tout comme le commerce de détail, et a évolué à un rythme plus accéléré que la production industrielle. Le gouvernement cherche à satisfaire de plus en plus rapidement les besoins essentiels différés par la guerre et à apporter sa pleine collaboration au développement économique de la Province.

L'intervention gouvernementale se manifeste dans tous les domaines, plus particulièrement dans l'établissement des industries d'extraction et dans la multiplication des industries de transformation. Comme le domaine des industries d'extraction est exceptionnellement favorable à l'afflux des investissements en raison de l'abondance et du coût peu élevé des ressources naturelles, la Province active la recherche dans le domaine minier et entreprend ou accélère les relevés géologiques, topographiques et géodésiques, qui ont définitivement affirmé la vocation minière du Québec et sont à l'origine de développements gigantesques dans certaines régions jusqu'ici complètement ignorées. La sta-

bilité politique du Québec et la confiance du gouvernement dans l'initiative privée ont aussi été des facteurs déterminants dans cette évolution.

Dans le domaine de l'industrie de transformation, le gouvernement de la Province a exercé une influence aussi prépondérante tant par sa politique générale que financière. Il a déployé des efforts considérables pour développer le réseau routier, pour percer de nouvelles voies d'accès dans les régions neuves, pour prolonger le réseau hydro-électrique, pour appliquer une formule plus appropriée dans le domaine de l'enseignement technique et pour mettre en vigueur certaines mesures nouvelles quant à l'usage des ressources naturelles, mesures susceptibles d'améliorer sensiblement le développement minier, forestier et métallurgique.

Aussi, les résultats ne se sont-ils pas fait attendre puisque, comme le démontre le tableau 104 du volume *Documentation,* partie I, il se produit présentement un changement très marqué dans la structure industrielle du Québec. Les industries légères, l'industrie des textiles et les diverses industries de services qui ont caractérisé pendant trop longtemps notre économie, cèdent graduellement le pas aux industries lourdes, aux industries de base et aux grandes industries de transformation dans le domaine minier et métallurgique, ce qui constitue le facteur décisif d'une évolution industrielle rapide et fondamentale. Les industries marginales, à faible rendement et à bas salaires, sont graduellement reléguées au second plan par rapport aux industries à salaires plus élevés et à plus haute productivité. Le développement hydroélectrique a été accéléré, passant de 5,848,000 HP. en 1945 à 7,719,000 HP. en 1952, soit 51.7% des pouvoirs harnachés au Canada, qui donnent un revenu annuel de plus de $175 millions. Et un phénomène analogue se manifeste dans la première industrie de la Province, celle de la pulpe et du papier, où la production annuelle a fait un bond de $199 millions en 1945 à $508 millions en 1952.

Les raisons ou les conditions qui éloignaient autrefois certaines industries, dont aurait pu profiter l'économie québecoise, sont donc sur le point de disparaître rapidement, ce qui favorisera de plus en plus, grâce à une intervention toujours énergique du gouvernement, l'établissement de la jeunesse ouvrière et l'absorption par des entreprises à meilleur rendement des 150,000 nouvelles recrues qui se présentent chaque année sur le marché du travail.

Bref, l'examen sommaire de la place du budget dans le contexte économique de la Province indique que, jusqu'ici, la contribution de

l'Etat a été un des facteurs essentiels de la prospérité présente. La tâche économique de l'Etat provincial devient cependant de plus en plus complexe et, dans le cadre de l'évolution du pays, elle ne pourra se poursuivre convenablement s'il ne dispose, de fait comme de droit, des sources de revenus dont il a besoin.

Alors que les dépenses du gouvernement de Québec s'établissaient à 7.5% du produit national brut en 1939, elles étaient tombées à 4.9% en 1952. Si on ajoute à ces dépenses celles des municipalités, le pourcentage faisait une chute de 13.9% à 8.9% du produit national brut.[1] Cette diminution très sensible des dépenses par rapport au produit national brut ne peut se poursuivre longtemps si l'on veut que la Province apporte une contribution satisfaisante à l'évolution économique présente. Il lui faudra récupérer ses sources de revenus ou se résigner à laisser le gouvernement fédéral maintenir son emprise sur la vie économique du Canada. Cette dernière solution serait évidemment contraire à l'esprit de la Constitution.

(1) Voir Volume *Documentation,* Partie I, tableau No 51.

CHAPITRE VII

Revenus des différentes catégories de gouvernements au Canada

Après avoir analysé l'état actuel des finances publiques de la province de Québec, il y a lieu de passer à un examen comparatif succinct qui permettra a) de se rendre compte de l'état des finances publiques de chaque catégorie de gouvernement; b) d'évaluer la position de la province de Québec en regard des autres unités gouvernementales au Canada; et c) d'apprécier dans quelle mesure l'organisation générale des finances publiques du pays correspond aux droits et satisfait aux besoins de chaque catégorie de gouvernement.

Il faut d'abord se demander comment s'effectue la répartition des revenus fiscaux au Canada, ce que prélève chaque catégorie de gouvernements et quelle est la part du revenu global perçue par chacun. Le tableau suivant indique quels furent les revenus du gouvernement fédéral, ceux des provinces, et ceux des municipalités du Canada au cours de la période de 1926 à 1952 [1].

(1) Sauf exception, les chiffres figurant dans les tableaux de ce chapitre sont tirés du volume *Documentation,* Partie 1, tableaux 42 à 52. On trouvera avantage à lire les notes explicatives apparaissant au début de la Partie I de même que celles contenues dans la publication *Government transactions related to National Accounts,* 1926-1951. *Supplement No. 1 to the National Accounts.* (Reference paper No. 3)

Evolution des revenus [1] de tous les gouvernements au Canada

(en millions de dollars et en indice) [2]

Années	Fédéral		Provinces		Municipalités [3]	
	$	Indice	$	Indice	$	Indice
1926	370	100.0	148	100.0	288	100.0
1928	429	115.9	177	119.6	313	108.7
1930	271	73.2	200	135.1	338	117.4
1933	245	66.2	165	111.5	305	105.9
1936	399	107.8	251	169.6	330	114.6
1939	455	123.0	292	197.3	331	114.9
1946	2,595	701.4	515	348.0	386	134.0
1948	2,663	719.7	814	550.0	469	162.8
1950	2,951	797.6	996	673.0	565	195.5
1952	4,545	1,228.3	1,119	756.1	698	242.4

(1) A l'exclusion des transferts intergouvernementaux.
(2) 1926 égale 100.0.
(3) Comprend les corporations scolaires, comme dans tous les autres tableaux et commentaires ci-après.

La période de 1926 à 1952 a connu un grand nombre d'événements, plus divers et plus importants qu'il ne s'en est jamais déroulé dans l'espace d'une même génération et qui ont confondu toutes les prévisions économiques les plus plausibles.

Le krach boursier de 1929 s'abattit comme un ouragan sur un monde qui n'avait pas prévu les répercussions de la première grande guerre; la durée et l'ampleur de la dépression qui s'ensuivit n'avaient été ni annoncées ni prédites par aucun baromètre économique.

Année après année, s'étalèrent les fracas des faillites, des ruines et des licenciements massifs d'ouvriers. Les gouvernements comprirent tardivement qu'ils devaient dépenser davantage et entreprendre des travaux publics pour stimuler l'économie. Sous la pression de la nécessité, les programmes de sécurité sociale devinrent de plus en plus considérables. Ils augmentèrent énormément les responsabilités gouvernementales et créèrent aussi un plus grand besoin de ressources publiques.

Puis vint la deuxième guerre mondiale qui mit fin à la crise en raison des énormes dépenses gouvernementales qu'elle nécessita. Les impôts furent

portés à un niveau sans précédent, en même temps que le revenu personnel de chaque citoyen se gonflait considérablement par suite de la reprise économique et du développement industriel gigantesque que provoqua l'effort de guerre. Les restrictions sur la consommation civile servirent à stabiliser temporairement les prix et à créer une épargne considérable; mais, par ailleurs, cette politique eut pour effet d'accentuer la poussée inflationnaire d'après-guerre.

La coopération internationale dans l'après-guerre et l'aide à l'Europe maintinrent les dépenses gouvernementales élevées. Puis la tension internationale, la guerre froide, la guerre de Corée motivèrent aussi d'importants programmes d'armement. Les prix haussèrent encore, cependant que le niveau de l'emploi se maintenait.

Ainsi en un quart de siècle, il y a eu passage de l'extrême dépression à une prospérité inégalée; il y a eu la paix et la guerre; on a connu la rivalité et la coopération, le libéralisme et l'interventionisme le plus poussé, le contrôle des prix, des loyers, des salaires. Le pays est passé d'une période de chômage catastrophique à un niveau d'emploi exceptionnel, sinon au plein emploi; du décroissement du taux de natalité à l'augmentation des mariages et des naissances; d'une absence d'immigration à une immigration intensive. Bref, de 1926 à 1952, le pays a traversé à peu près tous les extrêmes et tous ces bouleversements ont naturellement eu leurs répercussions favorables ou défavorables sur l'état des finances publiques.

* * *

L'évolution générale de 1926 à 1952 dans le partage des revenus s'est opérée nettement au profit du gouvernement central.[1]

Les revenus de chaque catégorie gouvernementale ont marqué une augmentation depuis 1926, mais cette augmentation est beaucoup moins sensible si l'on passe du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et de ceux-ci aux gouvernements municipaux.

Le gouvernement fédéral prélevait $370 millions en 1926, $4,545 millions en 1952, soit 12 fois plus; les provinces avaient un revenu global de $148 millions en 1926 et de $1,119 millions en 1952, soit une multiplication par 7.5; les municipalités, enfin, sont les moins favorisées par l'évolution des temps puisque leurs revenus, qui s'élevaient en 1926

(1) Au cours de cette analyse, la Commission n'a utilisé que le dollar courant. Les tendances générales auraient été les mêmes, quoique à un niveau différent, si la Commission avait converti les données en dollars constants.

à $288 millions, n'ont atteint en 1952 que $698 millions, soit seulement 2.5 fois plus.

Un changement énorme est donc survenu en un quart de siècle: alors qu'en 1926, les revenus des provinces et des municipalités réunis ($436 millions) surpassaient largement ceux du gouvernement fédéral ($370 millions), en 1952, les revenus du gouvernement fédéral étaient à eux seuls de $4,545 millions, soit 2.5 fois plus importants que ceux dont disposent ensemble les provinces et les municipalités ($1,817 millions).

Cette situation est attribuable en partie à la deuxième guerre mondiale; elle s'est produite subitement et parallèlement à cet événement. D'où la nouvelle ligne de démarcation dans les pouvoirs fiscaux, qui s'inscrit très nettement dans le tableau ci-dessus à partir de 1946.

Quelle était donc l'évolution normale des finances canadiennes avant le bouleversement formidable de la guerre?

1926-1939 — De 1926 à 1939, le gouvernement central ne marquait qu'une tendance très modérée à accroître son importance fiscale, ses revenus n'ayant augmenté au cours de ces treize années que dans la proportion de 23%. Au cours de cette même période, on constate que les gouvernements provinciaux ont pris nettement le plus d'importance relative puisque leurs revenus se sont accrus de 97.3%, soit près du double. C'est dire que le taux d'accroissement des revenus provinciaux excéda, au cours des treize années d'avant-guerre, de plus de quatre fois le taux d'accroissement des revenus fédéraux. Les municipalités, elles, jouaient déjà un rôle déclinant puisque, dans l'augmentation générale des revenus publics, ceux qui leur revenaient ne marquaient qu'un accroissement beaucoup plus faible, soit 14.9%, environ sept fois moins que l'accroissement des revenus des provinces. En 1939, en additionnant les revenus globaux des provinces ($292 millions) et ceux des municipalités ($331 millions) on obtient une somme ($623 millions) encore beaucoup supérieure au montant des revenus du gouvernement central ($455 millions). On constate que dans l'année de la déclaration de la deuxième grande guerre, le revenu global de tous les gouvernements au Canada ne dépassait que légèrement le milliard de dollars ($1,078 millions).

1939-1952—La guerre amena une transformation radicale à la fois dans le volume des revenus publics au Canada et dans leur répartition entre les divers gouvernements.

Un ans après la fin de la guerre, en 1946, on constate que les revenus fédéraux ont grossi démesurément, de près de 6 fois en 6 ans, en laissant loin derrière eux les budgets des provinces qui, au cours de

la même période, ne se sont même pas multipliés par deux, et ceux des municipalités dont l'augmentation est modestement de 15%.

A la fin de la guerre, les revenus publics du Canada s'élevaient à $3,495 millions, soit trois fois plus qu'en 1939, mais c'est le gouvernement fédéral qui en a profité dans la plus large mesure puisqu'il avait renversé à son profit la distribution de ces revenus.

En 1946, les revenus fédéraux s'élevaient à $2,595 millions, représentant près de trois fois le total des revenus des provinces et des municipalités réunies ($901 millions).

On comprend que le fardeau du financement de la guerre reposant presque en totalité sur le gouvernement fédéral, cette situation ait été inévitable. Mais une fois cette structure établie dans les finances publiques canadiennes, elle survécut à la fin des hostilités, et le même agencement des revenus avec une part aussi prépondérante attribuée au gouvernement fédéral persiste encore en 1952.

Les revenus globaux de tous les gouvernements au Canada se totalisent en 1952 par $6,362 millions, dont le gouvernement fédéral obtient les 71.4%, soit $4,545 millions, représentant comme on l'a vu 2.5 fois le total des revenus réunis des provinces et des municipalités ($1,817 millions).

De 1939 à 1952, au cours des treize années qui comprennent la guerre et l'après-guerre, les revenus du gouvernement fédéral se sont multipliés par 10, ceux des gouvernements provinciaux par un peu moins de 4 et ceux des gouvernements municipaux par un peu plus de 2.

Si les provinces, tout en ayant cédé le pas au gouvernement central pour coopérer aux efforts de guerre, ont perdu de leur importance relative comme bénéficiaires des revenus publics, elles maintiennent encore à l'égard du gouvernement fédéral une position relativement importante puisque leurs revenus globaux équivalent, en 1952, à un quart environ des revenus fédéraux. Au contraire la quote-part des gouvernements municipaux est de plus en plus faible. Alors que ceux-ci en 1939 avaient plus de revenus ($331 millions) que l'ensemble des provinces ($292 millions), et environ 73% des revenus du gouvernement fédéral ($455 millions), treize ans plus tard, en 1952, les municipalités avec $698 millions ne disposent plus que de revenus équivalant à 62% de ceux des provinces ($1,119 millions), et à moins de un sixième de ceux du gouvernement fédéral.

Comment un tel changement dans le partage des revenus publics s'est-il opéré? L'analyse des sources de revenus des gouvernements nous amènera à préciser de quelle manière leur exploitation par les différentes

catégories de gouvernement a amené ces transformations dans l'attribution de leurs revenus.

La première source de revenus des divers gouvernements est la fiscalité. Les revenus qui en découlent seront dits "provenant d'impôts", ce mot étant pris au sens large de contributions exigées des citoyens, que ce soit sous forme de perception, de cotisations, de droits, de licences, de privilèges, de permis, etc. . . Le tableau suivant indique les revenus perçus au moyen de l'impôt par les trois catégories de gouvernements de 1926 à 1952.

Revenus provenant d'impôts de tous les gouvernements au Canada
(en millions de dollars et en pourcentage)

Années	Fédéral		Provinces		Municipalités	
	$	%	$	%	$	%
1926	353	50.4	96	13.7	252	35.9
1928	408	51.8	106	13.5	274	34.7
1930	292	41.1	123	17.3	296	41.6
1933	280	42.7	116	17.7	260	39.6
1936	404	46.9	174	20.2	283	32.9
1939	467	49.0	203	21.3	283	29.7
1946	2,375	79.6	279	9.3	330	11.1
1948	2,445	72.0	543	16.0	407	12.0
1950	2,658	68.9	702	18.2	496	12.9
1952	4,140	74.9	772	14.0	619	11.1

L'examen des chiffres ci-dessus nous fait distinguer les deux mêmes périodes: la première s'étendant de 1926 à 1939, et la seconde de 1939 à 1952.

1926-1939—Au cours des treize années qui ont précédé la dernière guerre, le gouvernement fédéral a accru ses revenus provenant d'impôts de $353 millions à $467 millions, soit d'environ 30%, mais la proportion de son prélèvement sur l'ensemble des impôts des trois catégories de gouvernement n'avait guère varié, ayant même baissé légèrement de 50.4% en 1926 à 49% en 1939.

Les gouvernements provinciaux, au cours de cette même période, avaient plus que doublé leurs revenus provenant d'impôts, selon la définition ci-dessus, lesquels étaient passés de $96 millions à $203 millions.

La proportion de leur prélèvement sur les revenus globaux de cette nature s'était accrue de 13.7% à 21.3%.

Quant aux gouvernements municipaux, leurs revenus provenant d'impôts n'avaient augmenté que de $252 millions à $283 millions, soit environ de 12%. Aussi leur pourcentage par rapport à l'ensemble des revenus des trois catégories de gouvernement avait-il baissé de 6.2%, étant passé de 35.9% en 1926 à 29.7% en 1939, après avoir atteint 41.6% en 1930.

On constate que durant toute cette période les gouvernements provinciaux et municipaux percevaient environ 50% de tous les revenus provenant d'impôts au Canada :

en 1926 :	49.6%	en 1933 :	57.3%
en 1928 :	48.2%	en 1936 :	53.1%
en 1930 :	58.9%	en 1939 :	51.0%

Si l'on considère que les gouvernements provinciaux et municipaux, au cours de la période où ils jouissaient de 50% de tous les revenus provenant d'impôts, ne sont que rarement arrivés à boucler leur budget sans l'aide des transferts inter-gouvernementaux, il faut en conclure que dans une période normale ces deux catégories de gouvernements ne peuvent se contenter d'une part moindre que la moitié de ces revenus. Autrement, il devient nécessaire pour eux de dépendre de subsides de plus en plus importants, ce qui ne peut qu'entraîner un amoindrissement correspondant de leur autonomie.

1939-1952—Or, à partir de la période de guerre, c'est le gouvernement fédéral qui s'empara de la majeure partie du rendement des impôts au Canada, environ 75%, ne laissant plus en partage aux provinces et aux municipalités que le résidu de l'ordre de 25%. De 1939 à 1952, en effet, le gouvernement fédéral a accru près de dix fois le montant de ses revenus provenant d'impôts, qui sont passés de $467 millions à $4,140 millions. En même temps, la portion des revenus globaux qu'il absorbait était passée de 49% à 74.9%.

Au cours des treize mêmes années, les revenus provenant d'impôts des gouvernements provinciaux ont pratiquement quadruplé, étant passés de $203 millions en 1939 à $772 millions en 1952. Toutefois leur proportion dans les revenus globaux avait baissé de 21.3% en 1939 à 14% en 1952.

Les gouvernements municipaux furent encore plus désavantagés puisque leurs revenus provenant d'impôts n'ont que doublé au cours de ces treize années, passant de $283 millions à $619 millions. Leur pro-

portion des revenus globaux a baissé de 29.7% en 1939 à seulement 11.1% en 1952.

Ainsi, provinces et municipalités, après avoir encaissé la majeure partie des impôts en temps de paix, soit de 1926 à 1939, se sont vues radicalement supplantées par le pouvoir central en raison des circonstances de guerre. Elles ont été reléguées à un niveau très inférieur et ce refoulement ne leur permet plus de s'alimenter comme elles en ont besoin à leurs sources normales de revenus. Ces deux catégories de gouvernements doivent-elles accepter sous forme de subsides les revenus provenant d'impôts qu'elles prélevaient et peuvent normalement prélever elles-mêmes de plein droit ?

Ce que les provinces et les municipalités ont perdu dans les revenus provenant d'impôts, a-t-il au moins été compensé par une augmentation de leur portion des revenus provenant de toutes les autres sources ?

Comme le tableau ci-dessous l'indique, dans ce domaine encore le gouvernement fédéral a écarté les autres gouvernements pour devenir le principal bénéficiaire des revenus provenant de sources non fiscales.

Revenus provenant d'autres sources [1] de tous les gouvernements du Canada

(en millions de dollars et en pourcentage)

Années	Fédéral		Provinces		Municipalités	
	$	%	$	%	$	%
1926	17	16.2	52	49.5	36	34.3
28	21	16.0	71	54.2	39	29.8
30 [2]	— 21	—21.4	77	78.6	42	42.8
33	— 35	—59.3	49	83.1	45	76.2
36	— 5	— 4.2	77	64.7	47	39.5
1939	— 12	9.6	89	71.2	48	38.4
46	220	43.0	236	46.1	56	10.9
48	218	39.6	271	49.2	62	11.2
50	293	44.7	294	44.8	69	10.5
52	405	48.7	347	41.8	79	9.5

(1) Revenus de placements et cotisations de l'employeur et de l'employé aux caisses d'assurances sociales et de pensions de l'Etat. Revenus de placements: intérêts sur prêts, avances, etc. et profit net des entreprises gouvernementales y compris les Postes, les Commissions provinciales des liqueurs, etc. Ces statistiques sont tirées des tableaux 42 et 43 du volume *Documentation*, partie I.
(2) Les montants négatifs sont dus principalement aux déficits considérables des chemins de fer de l'Etat (C.N.R.) durant cette période.

De 1926 à 1939, les provinces et les municipalités obtenaient la quasi totalité des revenus provenant d'autres sources que l'impôt. La situation change radicalement encore au profit du gouvernement fédéral dans les années de guerre et d'après-guerre, particulièrement en raison de cotisations aux différentes caisses d'assurance sociale fédérales. En 1952, les revenus provenant d'autres sources se partagent à peu près également entre, d'une part, le gouvernement fédéral, et d'autre part, les provinces et les municipalités, soit 48.7% et 51.3% respectivement.

Poussant plus à fond cette analyse, il faut se demander si l'augmentation absolue et proportionnelle des revenus du gouvernement fédéral provient des nouveaux impôts qu'il a levés dans le champ de taxation qui lui est exclusif ou bien si son prélèvement s'est opéré dans un champ de taxation concurrent à celui des provinces et des municipalités. Le gouvernement central ne considéra même pas qu'il s'agissait là d'une alternative, puisqu'il prit simultanément les deux partis. Le tableau suivant indique le montant des impôts directs et la proportion des revenus de cette nature qu'a retirée chaque catégorie de gouvernements de 1926 à 1952.

Impôts directs de tous les gouvernements [1]

(en millions de dollars et en pourcentage)

Années	Fédéral		Provinces		Municipalités	
	$	%	$	%	$	%
1926	51	12.7	96	24.0	252	63.1
28	68	15.2	106	23.6	274	61.1
30	64	13.2	123	25.4	296	61.2
33	68	15.3	116	26.1	260	58.5
36	118	20.5	174	30.2	283	49.2
1939	157	24.4	203	31.5	283	44.0
46	1,418	69.9	279	13.7	330	16.2
48	1,359	58.8	543	23.5	407	17.6
50	1,543	56.2	702	25.6	496	18.0
52	2,545	64.6	772	19.6	619	15.7

(1) Considérant tous les impôts provinciaux et municipaux comme "directs".

L'examen de ce tableau nous fait discerner, une fois de plus, deux périodes d'évolution divergente : celle de 1926 à 1939 et celle de 1939 à 1952.

1926-1939—De 1926 à 1939, le gouvernement fédéral augmenta considérablement le rendement de ses impôts directs qui ont passé de $51 millions en 1926 à $157 millions en 1939, soit une augmentation du triple environ. La part qui revenait au gouvernement fédéral dans tous les impôts directs levés au pays en 1926 était seulement de 12.7%, part deux fois moindre que celle des provinces et cinq fois moindre que celle des municipalités. En 1939, le pourcentage du gouvernement fédéral dans les impôts directs globaux était passé à 24.4%, soit deux fois plus proportionnellement.

Au cours de la même période, les impôts directs des provinces passèrent de $95 millions à $203 millions, soit un peu plus du double. Toutefois, le gain proportionnel des provinces n'est pas aussi considérable que celui réalisé par le gouvernement fédéral : leur pourcentage des impôts directs globaux, qui était de 24% en 1926, atteignait 31.5% en 1939 soit une augmentation proportionnelle d'environ 30% seulement.

Quant aux municipalités, elles subissent le contre-coup de la politique fiscale des deux autres catégories de gouvernements. Les impôts directs qu'elles percevaient leur assuraient un revenu de $252 millions en 1926, de $283 millions en 1939, soit une augmentation de 12% seulement. Leur position dans le champ des impôts directs a conséquemment baissé beaucoup en importance relative : alors qu'en 1926, elles occupaient ce champ jusqu'à concurrence de 63.1%, treize ans plus tard la part des impôts directs globaux qui leur revenait n'était plus que de 44%, soit une diminution proportionnelle d'environ 30%.

Jusqu'à la déclaration de la deuxième guerre, néanmoins, les provinces et municipalités réunies dominaient incontestablement le champ des impôts directs : ensemble elles percevaient toujours plus de 75% de ces impôts au cours de cette période.

Leur situation prépondérante se traduit dans les chiffres suivants :

en 1926 :	87.1%	en 1933 :	84.6%
en 1928 :	84.7%	en 1936 :	79.4%
en 1930 :	85.6%	en 1939 :	75.5%

A la veille de la guerre, le gouvernement fédéral avait ainsi atteint ce qui, à l'époque, pouvait être considéré comme le niveau-limite de son intervention dans le champ de la taxation directe, un prélèvement d'environ 25%.

En effet, on a constaté que pour vivre financièrement indépendantes, les provinces et les municipalités devraient prélever au moins 50% de tous les impôts levés au Canada. Comme ces deux catégories de gouvernements n'ont pas accès à la taxation indirecte, il en découle que le gouvernement fédéral doit laisser à leur disposition la majeure partie des impôts directs, les seuls attribués aux provinces par la Constitution.

1939-1952 — Les chiffres pour la période de 1939 à 1952 indiquent que le gouvernement fédéral, procédant de façon empirique, s'est emparé autant qu'il lui a été possible du champ de la taxation directe. En agissant de la sorte, il ne se préoccupait que de ses propres finances, sans se soucier du fait qu'il privait ainsi les provinces et les municipalités des sources de revenus auxquelles elles sont limitées et les plaçait dans une véritable impasse.

Durant la période de 1939 à 1952, les impôts directs perçus par le gouvernement fédéral passèrent de $157 millions à $2,545 millions, soit environ seize fois plus. Alors qu'en 1939, le pouvoir fédéral récoltait moins de 25% de tous les impôts directs levés au pays, en 1952, ce pourcentage avait atteint 64.6%, soit près des deux tiers. C'était une augmentation proportionnelle s'élevant au triple, ce qui faisait du gouvernement fédéral un percepteur d'impôts directs exigeant presque deux fois plus ($2,545 millions) que les provinces et les municipalités réunies ($1,391 millions).

Certes durant cette période les impôts directs perçus par les provinces ont également augmenté. Ils passèrent de $203 millions en 1939 à $772 millions en 1952, ce qui est près de quatre fois plus. Toutefois, le pourcentage des impôts directs globaux que s'appropriaient les provinces était de 31.5% en 1939; il était tombé à 19.6% en 1952, soit une diminution proportionnelle de près de 40%. Du côté des municipalités, les treize années de 1939 à 1952 marquent un recul encore plus prononcé. Les impôts directs perçus par elles au début de cette période s'élevaient à $283 millions. En 1952, elles en recueillaient $619 millions, soit une somme s'élevant à un peu plus du double. Cette multiplication par deux paraît faible, si l'on considère que le multiplicateur qui a joué pour les revenus provenant d'impôts directs du gouvernement fédéral était de 16, et pour ceux des gouvernements provinciaux de 4. Aussi la part des municipalités dans les impôts directs globaux était-elle tombée de 44% en 1939 à seulement 15.7% en 1952, soit une diminution proportionnelle de près de 66%.

Il apparaît dès lors que le gouvernement fédéral, pour faire face à ses besoins et à mesure qu'il élargissait le champ de son activité dans les domaines de la défense nationale et de la sécurité sociale, est venu puiser largement dans les réserves fiscales destinées par la Constitution à pourvoir aux besoins des juridictions provinciales et municipales. Est-ce faute de pouvoir accroître ses revenus en puisant davantage aux sources auxquelles les provinces et les municipalités n'ont pas accès, les impôts indirects ?

Le tableau suivant indique que, dans ce domaine aussi, le gouvernement fédéral a réussi à obtenir un fort accroissement de ses revenus :

Impôts indirects perçus par le gouvernement fédéral
(millions de dollars)

Années	$	Années	$
1926	302	1939	310
1928	340	1946	957
1930	228	1948	1,086
1933	212	1950	1,115
1936	286	1952	1,595

Avant la guerre, de 1926 à 1939, les revenus fédéraux provenant d'impôts indirects (droits de douane et d'accise) sont restés sensiblement aux environs de $300 millions. C'était là la source majeure des revenus du gouvernement central et celle qui contribuait principalement à alimenter son budget. En 1926, les impôts indirects fournissaient 85.5% de tous les revenus provenant d'impôts du gouvernement fédéral.

Devant de nouvelles et urgentes obligations, le gouvernement fédéral dut multiplier ses revenus. Par suite de l'activité commerciale et industrielle due à la guerre, de l'introduction de nouveaux impôts et de la majoration d'impôts existants, il vit augmenter considérablement le rendement de ses impôts indirects qui sont passés de $310 millions en 1939 à $1,595 millions en 1952, soit environ cinq fois plus.

Pourtant ces impôts, qui en 1939 représentaient environ les deux tiers des revenus provenant d'impôts du gouvernement fédéral, ne comptaient plus en 1952 que pour 38.5% parce que le gouvernement, abandonnant sa politique traditionnelle d'alimenter son budget en exploitant l'impôt indirect, s'était, à partir de 1940, fortement implanté dans le seul champ

de taxation réservé aux provinces et aux municipalités, celui de l'impôt direct, dont il retire maintenant 60% de tous ses revenus fiscaux.

Le tableau suivant illustre la politique mise en oeuvre au cours des années par le gouvernement fédéral pour toucher le maximum de revenus en se servant de la double source des impôts directs et indirects.

Revenus provenant d'impôts directs et indirects du gouvernement fédéral

(en millions de dollars et en pourcentage)

Années	Impôts indirects		Impôts directs		Total	
	$	%	$	%	$	%
1926	302	85.6	51	14.4	353	100.0
1928	340	83.3	68	16.7	408	100.0
1930	228	78.1	64	21.9	292	100.0
1933	212	75.7	68	24.3	280	100.0
1936	286	70.8	118	29.2	404	100.0
1939	310	66.4	157	33.6	467	100.0
1946	957	40.3	1,418	59.7	2,375	100.0
1948	1,086	44.4	1,359	55.6	2,445	100.0
1950	1,115	41.9	1,543	58.1	2,658	100.0
1952	1,595	38.5	2,545	61.5	4,140	100.0

De 1926 à 1939, les impôts indirects levés par le gouvernement fédéral l'emportent constamment par une large mesure sur le produit de ses impôts directs : de six fois plus en 1926 à deux fois plus en 1939. En 1946, on remarque le résultat de la politique fiscale du gouvernement central, non plus seulement dans le champ de taxation qui lui est exclusif, mais dans tout le domaine fiscal. Ses impôts directs ont dépassé le niveau de ses impôts indirects. Cette différence atteint presque le milliard de dollars en 1952.

L'examen des pourcentages apparaissant dans le tableau ci-dessus nous apprend qu'au début de la période envisagée, les impôts indirects fournissaient à eux seuls 85.6% du total des revenus provenant d'impôts du gouvernement fédéral.

Au fur et à mesure que le temps s'écoulait, la proportion des impôts indirects, à l'usage exclusif du gouvernement fédéral, décroîssait sans cesse dans l'alimentation de ses finances, car il envahissait de plus en plus le champ de taxation qu'utilisaient les provinces et les municipalités.

En 1939, les impôts indirects du gouvernement fédéral ne représentaient plus dans le total de ses impôts qu'une proportion de 66.4%, tandis qu'un bon tiers de ses revenus provenant d'impôts était attribuable à ses impôts directs.

Au cours de la guerre, les deux sources atteignent un rendement égal, et en 1946, ce sont les impôts directs fédéraux qui ont pris le dessus avec 59.7%, tandis que les impôts indirects, qui lui sont propres, ne représentent plus que 40.3% du total.

Ensuite, une certaine hésitation se manifeste; le gouvernement fédéral accorde une part plus grande à ses impôts indirects qui reprennent les proportions de 44.4% et 41.9% en 1948 et 1950, tandis qu'il réprime légèrement l'expansion de ses impôts directs à 55.6% et 58.1%.

Toutefois, en 1952, l'impôt indirect ne représente que 38.5% des revenus du gouvernement fédéral, les impôts directs 61.5%. Le gouvernement fédéral touche ainsi au but de ses constants efforts pour s'assurer la mainmise sur le second champ de taxation qui, dans l'esprit de la Constitution, était surtout destiné aux besoins des provinces.

Ce tableau n'indique-t-il pas clairement que, dans la période de 1939 à 1952, le gouvernement fédéral a agi exactement comme s'il était le seul percepteur d'impôts au pays, au mépris des pouvoirs fiscaux des autres juridictions souveraines au Canada? Une telle attitude instaurée en raison de circonstances de guerre modifie complètement le rôle des provinces et des municipalités, qu'elle relègue aux simples fonctions de centres administratifs. Elle tend à détruire le régime fédératif établi par la Constitution.

* * *

Les autres catégories de gouvernements se sont trouvées dans un état de dépendance de plus en plus total à l'égard du gouvernement central. De là l'accroissement des paiements de transfert entre gouvernements, la presque totalité des provinces et, indirectement, des municipalités devant dorénavant leur subsistance aux fonds qui leur sont transmis par le gouvernement central.

Celui-ci toutefois ne redistribue qu'une minime partie des ressources dont il s'empare en intensifiant sa fiscalité, et il est visible que, d'une part, le gouvernement central se trouve devant une masse de revenus dont il dispose à son gré et que, d'autre part, les autres gouvernements sont aux prises avec des difficultés financières en raison de la masse de leurs besoins.

Transferts entre gouvernements au Canada
(millions de dollars)

Années	Fédéral aux provinces et municipalités	Provinces aux municipalités	Municipalités aux provinces
1926	15	23	6
1928	17	27	5
1930	25	36	10
1933	56	20	10
1936	91	27	10
1939	79	32	7
1946	174	79	7
1948	150	129	9
1950	251	171	11
1952	367	218	12

Si on examine, en premier lieu, les transferts du gouvernement fédéral aux provinces et municipalités, on constate que de $15 millions en 1926 ils sont passés à $367 millions en 1952; ils ont donc été multiplié par 24. Toutefois, le pourcentage des revenus fédéraux consacrés aux transferts à d'autres gouvernements est inférieur en 1952 à ce qu'il était en 1939. A titre d'exemple, les transferts du gouvernement fédéral en 1926 représentaient 4% du total de ses revenus, en 1939 un peu plus de 17% et seulement environ 8% en 1952. Le tableau suivant indique comment se décomposent ces transferts et permet de déceler certaines des causes de leurs variations.

Transferts du gouvernement fédéral aux provinces (et municipalités)
(millions de dollars)

	1926	1928	1930	1933	1936	1939	1946	1948	1950	1952
Pensions de vieillesse et aveugles	—	1	6	12	21	29	44	66	101	44
Subsides aux provinces [1]	13	14	14	15	17	21	14	17	19	21
Chômage et aide à l'agriculture	—	—	—	28	50	24	—	—	—	—
Ententes fiscales	—	—	—	—	—	—	99	60	82	244
Octrois généraux aux provinces pour la santé	—	—	—	—	—	—	—	—	19	27
Divers	2	2	1	1	3	5	17	7	35	31
TOTAL	15	17	21	56	91	79	174	150	256	367

(1) Comprend non seulement les subsides en vertu de la Constitution, mais aussi certains subsides généraux et spéciaux.

On remarque, d'après ce tableau, qu'avant la guerre les transferts du gouvernement fédéral aux provinces étaient principalement de deux sortes : les subsides statutaires et spéciaux qui n'ont que peu varié, ayant

insensiblement augmenté de $13 millions en 1926 à $21 millions en 1939; et la quotepart du gouvernement fédéral aux pensions de vieillesse, qui était passée de $1 million en 1928 à $29 millions en 1939. De 1931 à 1939, l'augmentation des transferts est principalement due à une troisième catégorie de versements : la contribution aux dépenses de chômage qui atteignait environ 50% des sommes versées par le gouvernement fédéral aux provinces. Après la guerre, la contribution à l'assistance-chômage avait cessé. Les paiements de transferts atteignent cependant de plus hauts montants. Si les subsides statutaires et spéciaux restent stationnaires ou inférieurs à ce qu'ils étaient en 1939, les versements destinés aux pensions de vieillesse et aux secours aux aveugles augmentent considérablement [1]. D'autre part, pendant la guerre et après la guerre, les subsides versés par le gouvernement fédéral aux provinces qui avaient signé les ententes fiscales constituent le plus gros montant des transferts fédéraux. Ces sommes sont distribuées aux provinces en compensation de la cession au gouvernement central de leur pouvoir de taxation, et ne doivent pas apparaître comme une aide accrue de celui-ci aux autres gouvernements provinciaux.

Le gouvernement central conserve la grande part des fonds qu'il lève pour la réalisation de ses objectifs propres. Les octrois statutaires n'ont pas été réajustés. La seule différence qui se manifeste dans sa politique financière est une nouvelle tendance à des interventions dans des domaines réservés aux juridictions provinciales. Jouissant d'une surabondance de revenus pour les dépenses de nature strictement fédérale, le gouvernement central assume des tâches qui ne sont pas de son ressort, se faisant pour cela un argument de l'incapacité financière des provinces.

C'est ainsi qu'il a pénétré dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la voirie qui relèvent des juridictions provinciales.

Les provinces semblent avoir mieux compris leurs responsabilités envers les municipalités; elles ont tenté de restaurer leurs pouvoirs singulièrement réduits par la détérioration progressive de leurs sources de revenus.

Comme l'indique le tableau de la page 329, dans la première période de 1926 à 1939, où les finances municipales étaient encore relativement florissantes, les transferts que leur firent les provinces passèrent de $23 millions à $32 millions. En 1926, ils représentaient environ 14% du revenu global [2] des provinces (incluant les transferts intergouvernemen-

(1) Principalement en conséquence de la nouvelle loi fédérale 15-16 Geo. VI, ch. 18, Statuts du Canada.
(2) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 46.

taux), tandis qu'en 1939 ils n'en représentaient plus que 8% seulement. Mais devant les difficultés des municipalités après la guerre, en faisant face à de nombreux besoins différés et à l'extension des zones suburbaines, les provinces ne restèrent pas indifférentes. De 1939 à 1952, les transferts provinciaux aux municipalités se sont accrus de près de sept fois en chiffres absolus, ayant passé de $32 millions à $218 millions. La proportion des revenus provinciaux globaux affectée à ces transferts passe de 8% en 1939 à près de 15% en 1952.

Quant aux transferts des municipalités aux provinces, ils se rapportaient principalement à l'Assistance publique et n'ont subi que de légères variations de 1926 à 1939, étant passé de $6 millions à $7 millions, ce qui représentait approximativement 2% des revenus globaux des municipalités (transferts compris).

De 1939 à 1952, les transferts des municipalités aux provinces sont passés de $7 millions à $12 millions, mais leur incidence sur les budgets municipaux a néanmoins diminué, glissant de 2% des revenus municipaux en 1939 à 1.5% en 1952.

* * *

Il est utile de considérer quels sont les effets sur les finances des divers gouvernements du partage des revenus décrit ci-dessus. Le tableau ci-dessous indique les surplus ou les déficits des gouvernements de 1926 à 1952.

Surplus ou déficits [1] des gouvernements sans tenir compte des transferts intergouvernementaux
(millions de dollars)

Années	Fédéral	Provinces	Municipalités
1926	83	*— 6*	*— 21*
1928	122	*— 15*	*— 23*
1930	*— 71*	*— 63*	*— 88*
1933	*— 58*	*—107*	*— 9*
1936	54	*—103*	15
1939	*— 77*	*—121*	3
1948	912	*— 15*	*—181*
1950	891	4	*—247*
1952	555	*— 53*	*—288*

(1) Les chiffres en italique représentent les déficits. Vu l'exclusion des transferts intergouvernementaux et les nombreux ajustements nécessaires pour convertir les comptes publics des gouvernements sur la base des Comptes nationaux, les surplus ou déficits indiqués ici ne correspondent pas à ceux qui apparaissent sur les états financiers des gouvernements intéressés.

Comme nous l'avons fait précédemment, nous divisons l'étude de ce tableau en deux sections correspondant à deux périodes de treize ans, de 1926 à 1939, et de 1939 à 1952.

De 1926 au début de la crise en 1930, le gouvernement fédéral soldait ses opérations budgétaires par un surplus. Avec la crise, la situation changea et les finances fédérales connurent une ère de déficits.

Au cours des mêmes années, les provinces et municipalités prises ensemble connurent une suite ininterrompue de déficits. Les effets de la grande crise ne firent qu'empirer cette situation, plus particulièrement pour les provinces qui en ressentirent les répercussions sur une plus longue durée.

De 1939 à 1952, le gouvernement fédéral accumula d'abord des déficits à cause de la crise et des dépenses de guerre. Avec 1947 commença une série ininterrompue de surplus considérables dus, nous l'avons vu, au drainage fiscal que le gouvernement central instaura durant la guerre et qu'il continua de pratiquer après la fin des hostilités.

Au cours de cette même période et toujours d'après le tableau précité, on constate que les provinces et les municipalités eurent toujours dans l'ensemble des ressources insuffisantes pour faire face à leurs obligations. Les municipalités encoururent des déficits importants dans la période d'après-guerre, car elles ressentirent plus tôt le poids des dépenses qu'elles avaient été contraintes de différer au cours de la guerre, sans parler du phénomène d'urbanisation intense qui survint alors.

N'ayant pu exercer pleinement leur pouvoir de taxation pour défrayer les dépenses qui s'imposaient de façon urgente, les gouvernements provinciaux et municipaux durent subir la politique des transferts intergouvernementaux pour rétablir en partie l'équilibre d'une situation financière par ailleurs très malsaine.

Dans l'évolution des finances publiques au Canada, on distingue donc ces périodes :

a) celle de 1926 à 1930 où s'affirme la prépondérance des provinces et des municipalités;

b) celle de 1930 à 1939, marquée par la crise et ses conséquences, où le gouvernement fédéral entreprend ses premiers efforts pour s'assurer la suprématie dans le champ de taxation;

c) celle de 1939 à 1947, comprenant la guerre et l'après-guerre, où le gouvernement fédéral établit sa domination sur l'économie et les finances gouvernementales du pays tout entier;

d) celle de 1947 à 1952, période d'après-guerre, où le gouvernement fédéral s'efforce de consolider les positions qu'il s'est acquises,

de leurs pouvoirs et de leur crédit.

* * *

Une analyse des revenus des divers gouvernements exprimés en pourcentages de la production nationale brute confirme les tendances signalées ci-dessus.

Pourcentage des revenus de chaque catégorie de gouvernements par rapport à la production nationale brute

Années	Fédéral	Provinces	Municipalités
1926	7.0	2.8	5.4
1928	7.0	2.9	5.1
1930	4.9	3.6	6.1
1933	6.9	4.6	8.6
1936	8.5	5.3	7.0
1939	8.0	5.1	5.8
1946	21.6	4.3	3.2
1948	17.1	5.2	3.0
1950	16.2	5.5	3.1
1952	19.7	4.8	3.0

De 1926 à 1939, les revenus des provinces et des municipalités représentent un pourcentage plus élevé du produit national brut que ceux du gouvernement fédéral. En 1926, leurs revenus atteignaient 8.2% de la production nationale brute, tandis que les revenus du gouvernement fédéral n'en représentaient que les 7%. En 1933, les revenus des provinces et des municipalités équivalaient à 13.2% de la production nationale brute, tandis que ceux du gouvernement fédéral n'en représentaient que les 6.9%. Le prélèvement des provinces et des municipalités réunies s'élevait donc à près du double de celui du gouvernement fédéral.

En 1939, les provinces et les municipalités sont encore les mieux pourvues avec 10.9% de la production nationale brute contre 8% revenant au gouvernement fédéral.

La guerre renverse la situation et, de 1939 à 1952, les revenus fédéraux passent de 8% à 19.7% de la production nationale brute et

représentent près de 70% du prélèvement total opéré par les gouvernements sur la production nationale brute. Les provinces, durant la guerre et dans l'après-guerre, gardent à peu près le même niveau, le pourcentage de la production nationale brute qu'elles absorbèrent n'ayant varié que de 5.1% en 1939 à 4.8% en 1952. Quant aux municipalités, elles régressent; en 1952 leurs prélèvements ne représentent plus que 3% de la production nationale brute contre 5.8% en 1939, soit une diminution de près de la moitié.

* * *

La comparaison des revenus des divers gouvernements, répartis par habitant, est également révélatrice de la même évolution. [1]

Revenus des gouvernements au Canada par tête [1]

Années	Calculés d'après la population			Calculés d'après la population active		
	Fédéral	Provinces	Municipalités	Fédéral	Provinces	Municipalités
	$	$	$	$	$	$
1934	26.16	12.53	27.66	69.96	33.51	73.95
1940	42.60	20.96	28.14	115.91	57.04	76.55
1946	238.95	26.23	29.47	622.75	68.37	76.81
1952	270.66	67.49	46.46	717.31	178.85	123.12

(1) Chiffres tirés du volume *Documentation,* partie I, tableau 50.

En 1934, les revenus des municipalités canadiennes, par tête, étaient supérieurs à ceux du gouvernement fédéral et s'élevaient à plus du double de ceux des provinces.

En 1940, les revenus des municipalités n'ont pratiquement pas augmenté mais ceux des provinces et du gouvernement fédéral ont presque doublé. Cependant, la part des provinces et des municipalités réunies est encore supérieure à celle du gouvernement fédéral.

En 1946, les revenus des gouvernements provinciaux et municipaux n'ont subi qu'une faible hausse, tandis que ceux du gouvernement fé-

(1) Les statistiques utilisées jusqu'ici dans cette section furent établies strictement sur une base globale et ne nous permettent pas de faire de comparaison entre le Québec, l'Ontario et les autres provinces. Afin d'établir ces comparaisons pour certaines années-types, nous avons crû utile de nous servir des *Statistiques comparatives des finances publiques* et de certains autres documents officiels.

Bien que les tendances soient parallèles, ces dernières statistiques dressées sur une base différente ne concordent pas avec celles utilisées jusqu'ici dans cette section. Il s'agit dans cette section d'années fiscales et non d'années du calendrier.

déral se sont extraordinairement gonflés. Les revenus des provinces et des municipalités apparaissent désormais minimes (presque dix fois moindres) en comparaison de ceux levés par le gouvernement fédéral.

En 1952, il y a augmentation sensible des revenus provinciaux et municipaux, mais ensemble ces revenus ne représentent pas même la moitié de ceux du gouvernement fédéral. Les provinces ont définitivement pris le pas sur les municipalités. Au total, les revenus de tous les gouvernements représentent une charge moyenne de $384.61 par habitant et de plus de mille dollars par tête de population active.

* * *

Après avoir examiné la position générale des provinces dans la répartition des revenus publics au Canada, il y a lieu de se demander s'il existe des différences notables entre elles et dans quelle mesure l'évolution générale déjà constatée s'applique aux revenus publics de la province de Québec.

Le tableau suivant indique pour les années 1934, 1940, 1946 et 1952 les revenus totaux des gouvernements provinciaux et municipaux des provinces de Québec, d'Ontario et des autres provinces réunies :

Revenus des gouvernements provinciaux et municipaux au Canada [1]

(millions de dollars)

	QUEBEC			ONTARIO			AUTRES PROVINCES		
Années (2)	Prov. 1	Mun. 2	Total 1 et 2	Prov. 1	Mun. 2	Total 1 et 2	Prov. 1	Mun. 2	Total 1 et 2
1934	28.5	73.1	101.6	49.1	128.3	177.4	55.7	92.7	148.4
1940	57.2	83.7	140.9	84.5	126.8	211.3	94.5	106.5	201.0
1946	93.8	101.0	194.8	98.3	122.5	220.8	124.6	132.3	250.9
1952	272.5	178.3	450.8	298.3	247.6	545.9	374.6	224.9	599.5

(1) Chiffres tirés du volume *Documentation,* Partie I, tableau 50.

(2) Dans le cas des provinces, le 31 mars de l'année indiquée; pour les municipalités, l'année se terminant le 31 décembre de l'année précédente, ou la date s'en rapprochant le plus.

Les revenus publics de la province de Québec ont toujours été inférieurs à ceux de la province d'Ontario; mais alors qu'en 1934 la marge était considérable, elle tend à s'atténuer en 1940 et elle se rétrécit encore en 1946 et 1952.

On constate, d'après le tableau, que l'évolution des revenus des municipalités des diverses provinces suivent, à quelques variantes près, la ligne générale de l'évolution des revenus des provinces elles-mêmes. L'écart entre les revenus des municipalités du Québec et de l'Ontario est toutefois plus considérable que l'écart entre les revenus de leurs gouvernements provinciaux. Les revenus totaux des municipalités québecoises sont toujours restés largement inférieurs à ceux des municipalités ontariennes et même constamment inférieurs aux revenus totaux des municipalités des autres provinces.

Les revenus réunis de la province et des municipalités de Québec étaient en 1934 inférieurs d'environ 40% à ceux de la province et des municipalités de l'Ontario et de près de 30% inférieurs à ceux des autres provinces réunies; en 1952 ces mêmes pourcentages étaient de 20% et 25% respectivement.

Le progrès réalisé par le Québec, à l'intérieur du groupe des provinces canadiennes, pour ce qui est du niveau des revenus publics est attribuable en grande partie au mouvement intense d'industrialisation, à la majoration des impôts existants, à l'apparition de nouveaux impôts ainsi qu'à l'accroissement de sa population au cours des vingt dernières années.

La comparaison des revenus globaux permet de se représenter, sous l'angle des finances publiques, la position des gouvernements du Québec en regard de la place qu'occupent dans ce domaine les gouvernements des autres provinces. On ne peut se dispenser de comparer également l'incidence de la perception des revenus publics sur la population dans les différentes provinces, en prenant deux bases de répartition différentes: la population totale et la population active.

Revenus par tête des gouvernements provinciaux et municipaux au Canada [1]

(calculés d'après la population totale et d'après la population active)

	QUEBEC		ONTARIO		AUTRES PROVINCES	
	Popul. totale	Popul. active	Popul. totale	Popul. active	Popul. totale	Popul. active
1934 [2]	$	$	$	$	$	$
Provinces et Municipalités	34.17	96.20	50.51	129.77	35.76	95.49
Provinces	9.58	26.98	13.98	35.91	13.42	35.84
Municipalités	24.59	69.22	36.53	93.86	22.34	59.65
1940						
Provinces et Municipalités	43.62	121.99	56.99	147.35	46.43	129.51
Provinces	17.71	49.52	22.79	58.93	21.83	60.89
Municipalités	25.91	72.47	34.20	88.42	24.60	68.62
1946						
Provinces et Municipalités	54.72	149.61	55.19	135.71	56.94	150.82
Provinces	26.35	72.04	24.56	60.42	27.62	73.13
Municipalités	28.37	77.57	30.63	75.29	29.32	77.69
1952						
Provinces et Municipalités	111.14	306.04	118.73	289.60	111.95	310.94
Provinces	67.18	185.00	64.88	158.25	69.95	194.29
Municipalités	43.96	121.04	53.85	131.35	42.00	116.65

(1) Chiffres tirés du volume *Documentation*, Partie I, tableau 50.
(2) Dans le cas des provinces, le 31 mars de l'année indiquée; pour les municipalités, l'année se terminant le 31 décembre de l'année précédente, ou la date s'en rapprochant le plus.

La province de Québec qui avait, en 1934, un revenu par tête beaucoup plus faible que celui de l'Ontario et des autres provinces, diminuait cet écart en 1940, tandis qu'en 1946 et 1952, les revenus par tête de la province de Québec étaient légèrement plus élevés que ceux de l'Ontario mais demeuraient encore inférieurs à la moyenne des autres provinces. Dans la période d'après-guerre, les revenus par tête des autres provinces ont atteint une moyenne supérieure aux revenus par tête des provinces de Québec et d'Ontario.

La population du Québec étant plus jeune, sa population active est proportionnellement plus faible que celle de l'Ontario [1]; il s'ensuit que les revenus par tête sont naturellement plus élevés dans le Québec que

(1) Comme on le constatera au tableau 108, Partie I, volume *Documentation*, la population de moins de vingt ans dans la province de Québec s'élevait en 1951 à 1,703,600 et dans l'Ontario à 1,550,000. La population active est de 1,472,000 dans la province de Québec et de 1,885,000 dans l'Ontario.

dans l'Ontario, lorsqu'on prend pour base de répartition la population active.

En ce qui concerne les municipalités, le tableau ci-dessus rappelle les constatations faites précédemment. Après avoir eu dans le passé un revenu par tête, calculé sur la population totale et sur la population active, supérieur à celui des provinces, on voit qu'en 1952 la situation a totalement changé. Les provinces ont plus de revenus que les municipalités, dont les finances n'ont pu suivre le même rythme d'expansion.

Les revenus des municipalités, répartis selon la population active, se situent en général, pour le Québec, entre ceux des municipalités ontariennes qui sont les plus élevés et ceux des autres municipalités canadiennes qui leur sont inférieurs.

Quant aux revenus par tête de la province de Québec et de ses municipalités réunies, calculés d'après la population totale, ils s'élevaient en 1952 à $111.14 en regard de $118.73 pour l'Ontario et de $111.95 pour les autres provinces; calculés d'après la population active, ces chiffres deviennent pour Québec $306.04 à comparer avec $289.60 pour Ontario et $310.94 pour les autres provinces canadiennes.

La répartition des revenus par tête ne donne pas une juste idée de la charge que représentent les revenus de l'Etat, car elle fait abstraction d'un facteur important: la matière imposable. Le tableau suivant permet, autant qu'il est possible, une certaine estimation du pourcentage que représentent les revenus provinciaux et municipaux par rapport au revenu national brut réparti théoriquement entre les provinces.

Revenus exprimés en pourcentage du produit national brut (P.N.B.) [1]

	QUEBEC			ONTARIO			AUTRES PROVINCES		
Années	Prov.	Mun.	Total	Prov.	Mun.	Total	Prov.	Mun.	Total
(2)	1	2	1 et 2	3	4	3 et 4	5	6	5 et 6
1934	3.1	7.9	10.0	3.5	8.7	12.2	4.9	8.1	13.0
1940	4.0	5.8	9.8	3.6	5.4	9.0	4.9	5.5	10.4
1946	3.3	3.6	6.9	2.1	2.6	4.7	2.9	3.1	6.0
1952	5.3	3.5	8.8	3.6	3.0	6.6	4.7	2.8	7.5

(1) Chiffres tirés du volume *Documentation,* Partie I, tableau 50. L'estimation du produit national brut réparti par provinces, est établie d'après la répartition géographique du revenu personnel que l'on trouve dans les *Comptes nationaux du Canada.*

(2) Dans le cas des provinces, le 31 mars de l'année indiquée; pour les municipalités, l'année se terminant le 31 décembre de l'année précédente, ou la date s'en rapprochant le plus.

En 1934, la province de Québec ne prélevait que 3.1% de son produit national brut, soit le plus faible pourcentage en comparaison de celui de l'Ontario, 3.5% et des autres provinces, 4.9%.

En 1940, alors que son produit national brut avait augmenté de 60%, la province de Québec en recueillait un pourcentage plus élevé, soit 4%. La même année, les revenus de l'Ontario exprimés en pourcentage de son produit national brut ne s'élevaient qu'à 3.6% et ceux des autres gouvernements provinciaux à 4.9%.

En 1946, on remarque une baisse générale du pourcentage de prélèvements par les provinces sur la valeur du produit national brut. C'est une conséquence de la cession d'une partie de leurs pouvoirs fiscaux au gouvernement fédéral en vertu des ententes du temps de guerre. La province de Québec prélève encore un pourcentage de 3.3% de son produit national brut, tandis que pour l'Ontario, ce pourcentage est tombé à 2.1%, et pour les autres provinces à 2.9%.

En 1952, la province de Québec, ayant résisté aux pressions fédérales et ayant pu restaurer en partie sa propre fiscalité, conservait un pourcentage de prélèvement assez considérable, soit 5.3% de sa production nationale brute. Ce pourcentage est plus élevé que celui de l'Ontario (3.6%) et légèrement supérieur à ceux des autres provinces qui ont cédé au gouvernement fédéral l'exercice de leurs principaux pouvoirs de taxation (4.7%). L'écart avec l'Ontario s'explique a) par un revenu national brut beaucoup supérieur à celui de Québec ($8.3 milliards contre $5.1 milliards), ne nécessitant pas un prélèvement aussi élevé pour alimenter le budget, et b) par les politiques budgétaires différentes dans le Québec et l'Ontario, le premier s'étant toujours efforcé d'équilibrer son budget, tandis que le second a fait un beaucoup plus large usage de ses pouvoirs d'emprunt, ainsi que nous aurons l'occasion de l'exposer lorsque nous ferons la comparaison entre leurs dettes publiques.

L'expression des revenus municipaux en pourcentage de la production nationale brute révèle que, sauf en 1933, où les municipalités québécoises prélevaient une portion moindre de leur production nationale brute que les autres municipalités du pays, à partir de 1939, durant la guerre et dans la période d'après-guerre, cette situation s'est sensiblement modifiée.

En 1940, le prélèvement des municipalités du Québec atteignait 5.8% de la production nationale brute en comparaison de 5.4% pour les municipalités de l'Ontario et de 5.5% pour les autres. En 1946 et en 1952, elles prélevaient respectivement 3.6% et 3.5% de la production nationale

brute en regard de 2.6% et 3% pour les municipalités ontariennes et de 3.1% et 2.8% pour les autres municipalités du pays [1].

* * *

Le tableau 52, partie I du volume *Documentation,* analyse la répartition du revenu provenant des taxes perçues dans les provinces de Québec et d'Ontario par les trois catégories de gouvernements. Par taxes on entend ici tous les revenus provenant strictement des impôts et droits, c'est-à-dire en omettant ceux provenant de licences, permis, redevances, commission des liqueurs, etc.

En 1951, il se percevait, au total et à tous les niveaux, plus de taxes dans la province d'Ontario que dans le Québec, la différence se chiffrant à $779.5 millions. Dans l'une et l'autre province, le gouvernement fédéral prélevait près de 80% du total des taxes perçues, et plus précisément 74.5% dans le Québec et 78% dans l'Ontario.

On constate que le revenu par tête provenant de taxes est plus élevé dans l'Ontario en ce qui concerne le gouvernement fédéral et les municipalités mais moindre en ce qui concerne le gouvernement provincial. Dans l'ensemble, le fardeau fiscal est plus considérable dans l'Ontario que dans le Québec. Cela apparaît nettement dans le tableau ci-dessous:

Revenus par tête provenant des taxes perçues dans les provinces de Québec et d'Ontario par les trois catégories de gouvernements au cours de 1951

Catégories de gouvernements	Revenus par tête calculés d'après la population totale		la population active	
	QUEBEC	ONTARIO	QUEBEC	ONTARIO
	$	$	$	$
Fédéral	236.4	355.4	651.2	867.0
Provincial	45.4	44.3	125.3	108.1
Municipalités	35.4	49.8	97.6	121.4
Total	317.2	449.5	874.1	1,096.5

(1) Le jeu de certains transferts intergouvernementaux, qui n'intervient pas dans les tableau, influence naturellement ces tendances. Ainsi, à titre d'exemple, alors qu'en Colombie Britannique une partie de la taxe de vente remise aux municipalités est considérée comme un paiement de transfert, dans Québec cette taxe est considérée strictement comme un revenu municipal, bien que perçue par le gouvernement provincial.

Mais il ne faut pas seulement tenir compte de la charge pesant sur chaque tête de la population totale ou de la population active, il faut également considérer la faculté de payer, qui est supérieure dans l'Ontario, comme il ressort de l'examen des prélèvements fiscaux exprimés en pourcentage de la production nationale brute.

Revenus provenant des taxes perçues dans les provinces de Québec et d'Ontario, par les trois catégories de gouvernements, au cours de 1951, en pourcentage du produit national brut

Catégories de gouvernements	QUEBEC	ONTARIO
	%	%
Fédéral	18.6	19.4
Provincial	3.7	2.4
Municipalités	2.8	2.7
Total	25.1	24.5

Si donc le total des taxes perçues dans le Québec est inférieur au montant des taxes perçues dans l'Ontario, en chiffres absolus, leur poids, quoique moindre, peut être ressenti davantage dans la première province que dans cette dernière. Le pourcentage des prélèvements opérés par la fiscalité dans la province de Québec sur la production nationale brute y est en effet supérieure de 0.6%.

Il est toutefois nécessaire de signaler, au terme de ces comparaisons, que celles-ci ne peuvent revêtir qu'une valeur purement indicative. Etant basées sur des calculs et, dès lors, sur certaines abstractions, elles ne reflètent que quelques aspects isolés d'une réalité complexe. Le lecteur ne perdra pas de vue ces conditions du travail scientifique qui, tout en fournissant des résultats précis, ne permettent plus leur superposition aux divers éléments concrets dont sont tirées les données. Des divergences peuvent subsister dans les objets soumis aux mêmes opérations numériques et, par suite, rendre décevants ou illusoires les raisonnements comparatifs en statistique.

Une circonspection toute particulière devrait s'exercer en formulant les conclusions que l'on peut tirer d'une comparaison entre les finances publiques de la province de Québec et celles de la province d'Ontario. La politique financière adoptée par les gouvernements respectifs de ces provinces est, en effet, très différente depuis un grand nombre d'années. Alors que le gouvernement du Québec prélève des revenus pour couvrir,

non seulement ses dépenses courantes, mais aussi la plus grande partie de ses immobilisations, le gouvernement de l'Ontario finance davantage ses dépenses en immobilisations par la voie de l'emprunt [1]. Il en découle que dans l'analyse d'un secteur séparé des finances publiques, celui des revenus, toute comparaison entre les chiffres relevant de l'une et l'autre province expose à des conclusions erronées, s'il n'est pas fait simultanément mention des résultats apparaissant dans les autres secteurs connexes des finances publiques: les dépenses gouvernementales et la dette publique.

(1) Pour les années 1951, 1952 et 1953, les dépenses de la province d'Ontario excédant ses revenus se totalisent à $185,631,916, tandis que, pour la province de Québec, elles se chiffrent à $32,125,701. Au cours de ces trois années, les revenus courants de la province d'Ontario ne couvraient qu'environ 9% de ses dépenses en immobilisations, tandis que la province de Québec finançait les 80% de ses dépenses capitales à même ses revenus ordinaires.

CHAPITRE VIII

Dépenses des différentes catégories de gouvernements au Canada

Pour se rendre compte de la manière dont sont ordonnées les dépenses publiques au pays, il faut considérer, en premier lieu, le montant global de ces dépenses et la mesure dans laquelle chaque gouvernement y participe.

Le tableau ci-dessous indique quelle fut l'évolution générale des dépenses publiques effectuées par les différents gouvernements dans la période de 1926 à 1952.

Dépenses de tous les gouvernements au Canada sans tenir compte des transferts inter-gouvernementaux [1]

(en millions de dollars et en indices)

Années	Fédéral		Provinces		Municipalités [2]		Total	
	$	Indice	$	Indice	$	Indice	$	Indice
1926	287	100.0	154	100.0	309	100.0	750	100.0
28	307	107.0	192	124.7	336	108.7	835	111.3
30	342	119.1	263	170.8	426	137.9	1,031	137.5
33	303	105.6	272	176.6	314	101.6	889	118.5
36	345	120.2	354	230.0	315	101.9	1,014	135.2
1939	378	131.7	413	268.2	328	106.1	1,119	149.2
46	2,665	928.6	517	335.7	447	144.7	3,629	483.9
48	1,751	610.1	799	518.8	650	210.4	3,200	426.7
50	2,060	717.8	992	644.2	812	262.8	3,864	515.2
52	3,990	1,390.2	1,172	761.0	986	319.1	6,148	819.7

(1) A moins de références spécifiques, les chiffres qui figurent dans les tableaux de ce chapitre sont tirés du volume *Documentation,* partie I, tableaux 42 à 52. Le lecteur trouvera avantage à lire les notes explicatives apparaissant au début de la partie I de ce volume, de même que celles contenues dans la publication *"Government transactions related to National Accounts"*. Les transferts inter-gouvernementaux ne sont pas compris dans les dépenses gouvernementales, puisqu'ils sont simplement des virements de fonds d'un gouvernement à un autre. Voir à ce sujet ci-après, page 348.

(2) Par municipalités, on comprend ici les corporations municipales et les corporations scolaires; il en est de même partout où le mot municipalités est employé dans ce chapitre.

Si nous comparons les chiffres de la première et de la dernière ligne de ce tableau, nous constatons qu'en un quart de siècle les dépenses de tous les gouvernements ont considérablement augmenté. Celles du gouvernement fédéral ont été multipliées par environ 14, celles des provinces par près de 8 et celles des municipalités par environ 3.5.

Au total, les dépenses de tous les gouvernements, qui ne s'élevaient qu'à $750 millions en 1926, sont passées à plus de $6 milliards, en 1952, soit huit fois plus. Les causes de cette augmentation des dépenses sont : l'inflation, l'accroissement de la population, l'industrialisation, l'urbanisation, les frais d'armement et de défense, les dépenses sociales, etc.

Au Canada, l'augmentation ne s'est pas produite proportionnellement aux dépenses de chaque ordre de gouvernements en 1926 : à cette époque, les municipalités dépensaient plus ($309 millions) que le gouvernement fédéral ($287 millions) et le double de ce que dépensaient les provinces ($154 millions).

On remarque qu'à partir de cette date la courbe des dépenses provinciales est constamment ascendante, tandis que celle des dépenses fédérales et celle des dépenses municipales ont une allure moins régulière. Aussi, y a-t-il lieu de répartir cette évolution sur deux périodes de treize années : de 1926 à 1939, et de 1939 à 1952.

1926-1939 — En 1926, viennent par ordre d'importance les dépenses des municipalités, du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Telle est encore la situation en 1933, au plus fort de la crise. Cependant les dépenses municipales et fédérales ayant été réduites de 1930 à 1933, tandis que les dépenses provinciales ne cessaient de croître, les trois catégories de gouvernements effectuent en 1933 des dépenses qui tendent à s'égaliser.

Dans les années consécutives à la crise, le gouvernement fédéral et, dans une plus large mesure encore, les provinces augmentent leurs dépenses, tandis que les gouvernements municipaux gardent les leurs au même niveau. Il s'ensuit qu'en 1939, à la veille de la guerre, ce sont les gouvernements provinciaux qui assument la plus forte proportion des dépenses publiques; le gouvernement fédéral a conservé une position intermédiaire, et les municipalités sont reléguées au dernier rang. Néanmoins, en 1939, les dépenses réunies des provinces et des municipalités représentent encore le double de celles du gouvernement fédéral.

C'est durant cette période que les gouvernements provinciaux jouent le plus grand rôle dans la vie et les finances publiques du pays. En treize années, leurs dépenses ont marqué un accroissement de 168%, tandis

que dans le même laps de temps les dépenses fédérales n'avaient augmenté que de 32% et celles des municipalités de 6%.

On remarquera aussi dans le tableau ci-dessus le comportement des différents gouvernements au cours de la crise.

Les municipalités subissent le premier choc, leurs dépenses faisant un bond de près de $100 millions de 1928 à 1930. Bientôt elles sont incapables de supporter le fardeau. Ne disposant pas des moyens d'accroître leurs revenus, elles se trouvent devant la nécessité de réduire leurs dépenses à un niveau inférieur à celui d'avant la crise. Ce recul des municipalités eut pour effet d'accentuer le mouvement général de baisse et donc, dans une certaine mesure, la dépression.

A remarquer que le gouvernement fédéral a agi de façon à peu près similaire. Après avoir augmenté ses dépenses dans une faible mesure, il est vrai, au début de la crise, il adopte une politique de retranchement et suit la tendance du secteur privé de l'économie en comprimant son budget. Cette politique empirait les conditions économiques du temps, même si les transferts inter-gouvernementaux destinés aux secours directs, et quelques autres mesures connexes, contribuaient au soulagement immédiat des classes ou régions les plus éprouvées.

Les gouvernements provinciaux adoptèrent, dans les limites de leurs ressources fiscales de l'époque, une politique de dépenses qui était de nature à favoriser le redressement de l'économie. On constate en effet que, au cours de la période de 1926 à 1939, leurs dépenses ont augmenté régulièrement et ce sont eux qui, en ce qui a trait aux dépenses publiques, ont en majeure partie absorbé les effets de la crise.

1939-1952 — La situation change radicalement avec la deuxième guerre mondiale. Le gouvernement fédéral doit, pour subvenir à la défense nationale, accroître au maximum ses dépenses. En peu de temps, elles augmentèrent d'environ 600%, étant passées de $378 millions en 1939 à $2,665 millions en 1946, après avoir touché $5 milliards en 1944. Durant le même temps, les gouvernements provinciaux et municipaux n'augmentent leurs dépenses que de 25% et 40% respectivement. Le contingentement des matériaux et les exigences de l'effort de guerre les obligent à suspendre en partie l'exercice de certaines de leurs fonctions.

A la fin des hostilités, on aurait pu s'attendre qu'une situation normale se rétablit graduellement dans les finances publiques : que, d'une part, le gouvernement fédéral réduise de beaucoup ses dépenses puisque ses fonctions extraordinaires étaient terminées et qu'il devait lutter contre

l'inflation menaçante; que, d'autre part, les gouvernements provinciaux et municipaux reprennent leur position prépondérante, non seulement en rentrant dans l'exercice de toutes leurs fonctions mais en comblant le retard que la crise et plus de cinq années de guerre avaient causé dans tous les domaines.

En fait, cette tendance s'est manifestée dans une certaine mesure de 1946 à 1948 : le gouvernement fédéral réduit ses dépenses de $2,665 millions [1] à $1,751 millions, évolution qui sans rétablir l'équilibre d'avant-guerre s'effectue dans la bonne direction. En même temps, les gouvernements provinciaux et municipaux élèvent les leurs de $964 millions à $1,449 millions.

Cette tendance est cependant bientôt renversée : en l'espace de quatre ans les dépenses fédérales font plus que doubler, passant de $1,751 millions en 1948 à $3,990 millions en 1952. La situation internationale, créée par la guerre froide et la guerre de Corée, est l'occasion de nouvelles dépenses d'armements; au surplus le gouvernement fédéral s'ingère dans les domaines qui relèvent des juridictions provinciales tels l'éducation, le développement des ressources naturelles, la voirie, la sécurité sociale, la santé, etc..., utilisant ainsi ses revenus excédentaires dans des fonctions nouvelles. Les principaux impôts étant accaparés par le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités n'obtiennent plus assez de revenus — même si les transferts inter-gouvernementaux sont relevés dans une certaine mesure — pour permettre à leurs dépenses de suivre leur expansion normale et nécessaire. De 1948 à 1952, les dépenses provinciales et municipales n'accusent qu'un accroissement relativement modéré, bien inférieur aux besoins.

Dans son ensemble, l'évolution de 1939 à 1952 s'est donc opérée au détriment des finances provinciales et municipales: les dépenses des provinces et municipalités n'augmentent que d'environ 180% et 200% respectivement, tandis que celles du gouvernement fédéral croissent de 956%.

* * *

Le volume des dépenses effectuées par les différents gouvernements ne donne qu'une idée incomplète du rôle accompli par chacun d'entre

(1) Ces dépenses étaient de l'ordre de $5 milliards en 1944, dont plus de $4 milliards pour la poursuite de la guerre.

eux, si l'on ignore l'affectation de ces dépenses et les fonctions qu'elles permettent de remplir. Au point de vue économique et d'après l'influence qu'elles exercent sur la production, la consommation, la circulation et la distribution des richesses, on peut classer les dépenses gouvernementales en trois grandes catégories :

(a) *Les dépenses en biens et services :* soit la partie de la production nationale courante qui est absorbée par le fonctionnement de l'organisation gouvernementale : les déboursés pour les traitements et salaires, les frais d'administration, les achats de matériel ou d'immeubles neufs, les dépenses militaires, le paiement des intérêts sur la partie de la dette publique contractée pour l'acquisition de biens productifs.

(b) *Les paiements de transferts:* qui constituent une redistribution de revenus à certains individus, — revenus pour lesquels aucune prestation en biens ou services n'a été reçue par le gouvernement. Tel est le cas des allocations familiales, des pensions aux vétérans et aux employés civils, des versements d'assurance-chômage, des secours directs, des allocations sociales, des octrois spéciaux, des intérêts sur la partie de la dette publique contractée pour fins improductives (défense, secours, etc.).

(c) *Les subsides :* [1] soit les contributions gouvernementales destinées à abaisser le coût de production de certaines denrées permettant ainsi le contrôle, le soutien ou la stabilisation des prix. Ces déboursés, presque exclusivement d'ordre fédéral, consistent principalement en subsides à l'agriculture, en subsides à l'importation et à certaines industries domestiques, et en l'absorption des pertes pouvant résulter des opérations commerciales d'agences gouvernementales de vente et de soutien des prix.

Les transferts inter-gouvernementaux ne sont pas compris dans les dépenses gouvernementales, étant purement et simplement des virements de fonds d'un gouvernement à un autre. L'effet de ces opérations financières ne se traduit sur le plan économique qu'après l'emploi des fonds par le gouvernement récipiendaire. Sur réception, celui-ci engage finalement des dépenses qui se classent dans l'une ou l'autre des trois catégories précitées.

(1) La Commission adopte ici la définition restrictive du gouvernement fédéral.

Répartition des dépenses des trois catégories de gouvernements au Canada [1]

(millions de dollars)

	1926	1930	1933	1939	1946	1948	1950	1952
Biens et services	**521**	**767**	**526**	**735**	**1,832**	**1,798**	**2,326**	**4,216**
Fédéral	133	186	130	222	1,070	679	980	2,496
Provinces	104	183	126	223	322	501	571	777
Municipalités	284	398	270	290	420	618	775	943
Paiements de transferts	**227**	**257**	**355**	**401**	**1,561**	**1,327**	**1,475**	**1,835**
Fédéral	152	150	165	174	1,344	1,001	1,020	1,400
Provinces	50	79	146	188	190	294	418	392
Municipalités	25	28	44	38	27	32	37	43
Subsides	**2**	**7**	**8**	**—17**	**236**	**75**	**63**	**97**
Fédéral	2	6	8	—18	231	71	60	94
Provinces	—	1	—	1	5	4	3	3

(1) Statistiques tirées du Volume *Documentation,* partie I, tableaux 44 et 45.

La répartition des dépenses gouvernementales entre ces diverses catégories de dépenses révèle bien la politique financière des gouvernements.

Si l'on néglige les subsides qui n'ont jamais compté pour beaucoup dans les dépenses fédérales (sauf pour la période de 1940 à 1945), on peut considérer l'oscillation des dépenses publiques entre les deux pôles des dépenses en biens et services et des dépenses de transferts.

La première catégorie de dépenses est toujours celle qui pour l'ensemble des gouvernements est la plus considérable : elle représentait approximativement 70% des dépenses gouvernementales globales en 1926 et en 1952.

Toutefois si l'on considère chaque catégorie de gouvernements séparément, on peut tirer d'utiles leçons du fait que l'une ou l'autre de ces deux grandes catégories de dépenses prend le dessus.

L'examen du dernier tableau indique que, dans le cas du gouvernement fédéral, en 1926 et 1933, et à partir de 1946 jusqu'en 1950, ce sont les paiements de transferts qui constituent la plus lourde charge; au contraire en 1930, 1939, au cours de la guerre et en 1952 ce sont les dépenses en biens et services qui l'emportent. Si durant certaines années de crise d'avant-guerre les dépenses de transferts du gouvernement fédéral ont pris le dessus, c'était pour atténuer les effets de la dépression. A partir de 1946, l'augmentation des paiements de trans-

ferts apparaît non seulement comme une conséquence de la guerre (pensions, intérêt sur la dette, etc...) mais elle découle aussi de la politique d'intervention du gouvernement central dans le domaine de la sécurité sociale, où il cherche à trouver un emploi à ses excédents de revenus.

Du côté des gouvernements provinciaux, on constate que ce sont toujours les dépenses en biens et services qui représentent les plus forts montants, sauf durant les années de crise où le soulagement des chômeurs nécessite des dépenses de transferts plus élevées. Pour que les provinces puissent accomplir intégralement leur mission, elles devraient jouir de revenus beaucoup plus considérables, de manière à pouvoir elles-mêmes augmenter leurs dépenses sociales sans comprimer leurs dépenses en biens et services.

Quant aux municipalités, les paiements de transfert ne représentent qu'un faible pourcentage de leurs dépenses globales : dans la période d'avant-guerre, soit au plus fort de la crise, leurs dépenses de transfert ne représentaient qu'environ 15% de leur budget; après la guerre, les provinces ayant graduellement assumé les responsabilités municipales dans le domaine de la sécurité sociale, les dépenses de transfert des municipalités ne représentent plus en 1946 qu'environ 5% de leurs dépenses totales.

L'analyse de l'évolution des trois principales catégories de dépenses publiques au cours de la période de 1926 à 1952 permet de mieux saisir le comportement des différents gouvernements dans l'administration des finances publiques au Canada.

A—Les dépenses en biens et services

La partie de la production nationale affectée aux dépenses publiques a énormément augmenté de 1926 à 1952, puisqu'elle est passée de $521 millions à $4,216 millions, soit huit fois plus. Le pourcentage du produit national brut que ces dépenses représentent était de 9.8% en 1926, de 12.9% en 1939 et de 18% en 1952. Ce changement est attribuable à la guerre et aux transformations profondes qu'elle amena dans l'économie du pays.

Avant la dernière guerre, les dépenses gouvernementales en biens et services sont passées de $521 millions en 1926 à $735 millions en 1939. L'effet de la grande crise économique avait été tel sur la structure financière du pays qu'en 1939 les dépenses publiques en biens et services n'avaient pas encore retrouvé leur niveau de 1930 qui s'établissait

à $767 millions. L'expansion de 1926 à 1930 fut soudainement bloquée et fit place à une chute verticale qui ramena en 1933 les dépenses en biens et services à $526 millions, soit leur niveau de 1926. Toutefois, en 1933, au pire de la dépression, ce demi-milliard de dollars représentait un pourcentage de 14.8% du P.N.B., soit un pourcentage beaucoup plus élevé qu'en 1926. Ce n'est que timidement et graduellement que les gouvernements remontèrent ensuite leur train de vie à un niveau sensiblement égal à celui d'avant la crise.

D'une manière générale, la période 1939-1952 marque un énorme accroissement de la proportion de la production nationale qu'absorbent les dépenses publiques en biens et services. Celles-ci atteignent jusqu'à $5 milliards en 1944, soit 42% du P.N.B. Il est vrai que, cette année-là, les dépenses du gouvernement fédéral pour la défense nationale absorbaient à elles seules les 36% du P.N.B.

Après la guerre, les dépenses en biens et services déclinent rapidement, tombant à $1,832 millions en 1945 et à $1,798 millions en 1948 soit, respectivement pour ces années-là, 15.3% et 11.5% du P.N.B. Elles repartent alors vers la hausse pour atteindre $2,326 millions en 1950 et plus de $4 milliards en 1952, soit respectivement, 12.8% et 18% du P.N.B.

Pour serrer de plus près la réalité, il y a lieu d'examiner comment se décomposent ces dépenses gouvernementales en biens et services et dans quels secteurs en particulier se sont produites les variations indiquées ci-dessus.[1]

Ces dépenses se décomposent en quatre catégories principales que l'on peut examiner séparément :

a) les traitements et salaires payés aux fonctionnaires et employés des gouvernements et de plus, dans le cas du gouvernement fédéral, le montant des soldes et allocations militaires — soit les dépenses de personnel;

b) les achats de biens et les louages de services des gouvernements dans le secteur privé des affaires, auxquels s'ajoutent, dans le cas du gouvernement fédéral, les variations dans l'inventaire des biens de certaines agences de vente fédérales;

c) les intérêts sur la partie productive de la dette publique;

---

(1) Il y a lieu toutefois de signaler que dans les dépenses en biens et services sont comprises celles pour la défense et la guerre. Voici les montants pour les dernières années: 1946, $847 millions; 1948, $236 millions; 1950, $493 millions et 1952, $1,832 millions.

d) dans le cas du gouvernement fédéral exclusivement, les dépenses militaires relatives à l'U.N.R.R.A. et à l'Aide Mutuelle, le coût des engagements internationaux et autres dépenses connexes.

Nous examinerons plus en détail l'évolution des dépenses gouvernementales dans les deux premiers secteurs. Les dépenses encourues par les gouvernements pour le paiement des intérêts sur la dette publique sera analysé lorsque nous traiterons des paiements de transferts. La quatrième catégorie relève exclusivement du gouvernement fédéral et n'a pas son pendant dans les finances provinciales et municipales.

a) Les dépenses de personnel

Le tableau suivant résume les dépenses effectuées par les gouvernements en salaires, en traitements, en soldes et en allocations militaires au cours de certaines années types de la période 1926-1952.

Dépenses de personnel des gouvernements

(millions de dollars)

	1926	1930	1933	1939	1946	1948	1950	1952
Total de tous les gouvernements	242	313	261	357	958	859	1,070	1,474
Gouvernement fédéral	68	86	68	117	588	351	467	724
Traitements et salaires	61	78	60	85	248	269	330	454
Soldes et allocations militaires	7	8	8	32	340	82	137	270
Provinces : Traitements et salaires ..	47	74	55	85	133	185	216	271
Municipalités	127	153	138	155	237	323	387	479
Corporations scolaires ..	70	81	72	81	128	175	206	260
Autres traitements et salaires	57	72	66	74	109	148	181	219

Au total, les dépenses de personnel de tous les gouvernements ont été multipliées par 6 au cours du quart de siècle 1926-1952. Le pourcentage que ces dépenses représentent par rapport au produit national était de 4.6% en 1926 et de 6.3% en 1952. Cette augmentation est surtout marquée depuis la guerre : au cours des treize premières années de la période, soit de 1926 à 1939, les dépenses de personnel n'avaient

augmenté que de $242 millions à $357 millions, soit environ 50%; au cours des treize dernières années, soit de 1939 à 1952, ces dépenses passent de $357 millions à $1,474 millions, soit une augmentation de plus de 300%. Sur le plan fédéral, les dépenses de personnel ont plus que décuplées de 1926 à 1952, le traitement des militaires compris. A l'exclusion de cette dernière catégorie, les dépenses fédérales en traitements et salaires ont été multipliées par près de 8.

Sur le plan provincial, les dépenses de personnel ont été multipliées par près de 6 au cours de la période de 1926-1952. Celles des municipalités sont passées de $127 millions en 1926 à $479 millions en 1952, soit à peine quatre fois plus. Au total, les dépenses provinciales et municipales réunies augmentent de 4.5 environ en 26 ans. Si l'on envisage la répartition de ces dépenses entre les différentes catégories de gouvernements, on constate que de 1926 à 1939 le gouvernement fédéral assumait seulement 30% environ de toutes les dépenses de personnel effectuées par les gouvernements; la part des provinces était aux environs de 20%, tandis que les municipalités, à elles seules, déboursaient pratiquement 50% de toutes les dépenses de personnel réparties presque à parts égales entre les salaires payés par les corporations scolaires et les salaires payés par les administrations municipales.

Au terme de la période 1939-1952, les dépenses de personnel des provinces ont à peu près conservé leur importance relative : avec $271 millions, elles représentent environ 18% du total. Celles du gouvernement fédéral constituent en 1952 près de 50% du total des dépenses de personnel; elles s'élèvent à $724 millions. De ce montant toutefois 40% environ, soit $270 millions, sont payés en soldes et allocations militaires. Durant la guerre, en 1944 et 1945, ces dépenses militaires de personnel excèdent le milliard de dollars. Quant aux municipalités, avec $479 millions de dépenses de personnel en 1952, elles occupent le deuxième rang comme employeur, effectuant environ le tiers des dépenses totales de cette nature.

Il ressort de cette analyse que, même après les transformations opérées par la deuxième grande guerre, l'importance des provinces et des municipalités considérées comme employeurs est aussi considérable que celle du gouvernement fédéral, laquelle est nettement inférieure si l'on exclut le personnel de l'armée et de la défense nationale.

On peut enfin se demander quelle charge représentent ces dépenses par rapport au budget total de chaque ordre de gouvernements. Le tableau suivant fournit la réponse.

Pourcentage des dépenses de personnel par rapport aux dépenses totales de chaque catégorie de gouvernements

Années	Gouvernement fédéral	Provinces	Municipalités
1926	23.9	30.5	41.1
1939	30.1	20.6	47.3
1952	18.1	23.1	48.6

Ce tableau établit que les dépenses de personnel sont d'importance majeure dans le budget des gouvernements : à elles seules elles constituaient en 1952 près du quart des dépenses gouvernementales totales. Il y a toutefois des différences notables entre les trois catégories de gouvernements.

Pour le gouvernement fédéral, l'importance relative de ces dépenses a fortement diminué, étant passée de 23.9% en 1926 et 30.1% en 1939 à seulement 18.1% en 1952, malgré leur montant absolu beaucoup plus élevé qu'autrefois: c'est que, dans le gonflement du budget fédéral, d'autres dépenses ont proportionnellement augmenté davantage, telles la défense, la sécurité sociale et le service de la dette publique.

Pour les provinces, l'importance relative des dépenses de personnel a peu varié et s'établit à environ un quart de leur budget.

Quant aux municipalités, on remarque que leurs dépenses de personnel absorbent un pourcentage beaucoup plus fort de leur budget : les traitements et salaires constituent près de la moitié de tous leurs déboursés. Elles sont, en conséquence, beaucoup plus touchées que les autres catégories de gouvernements par les variations du marché du travail et par la hausse des salaires de ces dernières années.

b) Les dépenses publiques provenant d'achat de biens et de louage de services sur le marché privé [1]

Outre les traitements aux fonctionnnaires, les gouvernements ont à effectuer des dépenses diverses : ils achètent des immeubles où se logent

(1) Y compris, pour le gouvernement fédéral, les surplus ou les pertes résultant des variations dans l'inventaire des agences de vente fédérales de denrées agricoles, ainsi que les dépenses de guerre et de défense.

leurs administrations, ils utilisent du matériel et de l'équipement pour leurs divers services, ils commandent des travaux auprès d'entrepreneurs et embauchent un certain nombre d'employés et d'ouvriers qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire.

Ces sortes de dépenses constituent une utilisation par les gouvernements d'une partie de la production nationale. Au lieu de contribuer à la production nationale par ses dépenses de personnel comme c'est le cas lorsqu'il fournit de l'emploi, ici le gouvernement est consommateur d'une partie de ce que produit l'économie du pays, qui pourrait éventuellement s'écouler d'une autre manière.

Le tableau ci-dessous donne l'évolution de ces dépenses, pour les différentes catégories de gouvernements, au cours de quelques années-types de la période 1926-1952.

Dépenses en biens et services de tous les gouvernements sur le marché privé [1]

(millions de dollars)

	1926	1930	1933	1939	1946	1948	1950	1951
Total	201	355	156	276	609	830	1,153	2,626
Gouvernement fédéral	48	80	41	89	307	287	491	1,752
Provinces	39	84	39	100	148	274	307	450
Municipalités	114	191	76	87	154	269	355	424
Provinces et municipalités	153	275	115	187	302	543	662	874

(1) Dans les pages qui suivent l'expression "dépenses en biens et services" a le sens restrictif qu'implique le titre. On comprend par marché privé le secteur privé de l'économie par opposition au secteur gouvernemental.

Les dépenses en biens et services sont l'une des catégories de dépenses gouvernementales qui ont le plus augmenté, leur total pour l'ensemble des gouvernements au Canada étant passé de $201 millions en 1926 à $2,626 millions en 1952, soit treize fois plus environ. Cet accroissement provient surtout des dernières années et est dû principalement au gouvernement fédéral, dont les dépenses en biens et services sont passées de $48 millions en 1926 à $1,752 millions en 1952, soit une multiplication par 36.5 — ce qui paraît énorme.

Les dépenses en biens et services des provinces sont passées, au cours de cette période, de $39 millions à $450 millions, soit une multiplication par 12 environ — correspondant à l'augmentation générale de cette catégorie de dépenses. Celles des municipalités n'ont suivi que de beaucoup plus loin cette tendance, passant de $114 millions en 1926 à $424 millions en 1952, soit seulement quatre fois plus.

La partie du produit national brut qui est absorbée par ces dépenses gouvernementales est aussi en nette augmentation : elle était de 3.8% en 1926, et atteignait 11.3% en 1952.

Pour nous rendre compte de la façon dont s'est produite cette évolution et en relever ses principales causes, nous la décomposerons en deux périodes de treize années, de 1926 à 1939 et de 1939 à 1952.

1926-1939 — L'examen des dépenses en biens et services des divers gouvernements, au cours de cette période, confirme les remarques déjà formulées sur la politique financière des trois catégories de gouvernements au Canada durant la crise mondiale.

En 1926, les municipalités constituent le plus important consommateur gouvernemental sur le marché privé, absorbant en biens et services pour $114 millions, tandis que le gouvernement fédéral et les provinces n'en utilisent que pour $48 millions et $39 millions respectivement.

Jusqu'en 1930, ces positions se maintiennent avec quelques modifications : si, avec $191 millions, les municipalités restent en avance sur les autres gouvernements, ce sont maintenant les provinces qui les suivent de plus près avec $84 millions, tandis que le gouvernement fédéral occupe le dernier rang avec $80 millions seulement.

En 1933, à cause de la crise, les dépenses en biens et services des gouvernements sur le marché privé ont baissé de 50%. Les trois catégories de gouvernements réagissent d'une manière identique à la dépression économique. Le gouvernement fédéral n'accomplit aucun effort spécial dans ce domaine pour tirer les affaires de leur marasme. Il est à noter que les municipalités, avec $76 millions dépensés sur le marché privé, achètent à peu près autant que les autres gouvernements réunis. Le gouvernement fédéral et les provinces ensemble ne dépensent en cette année que pour $80 millions en biens et services.

En 1939, la reprise des affaires s'est partiellement réalisée : le gouvernement fédéral, avec $89 millions, et les provinces avec $100 millions de dépenses en biens et services dépassent légèrement leur niveau de 1930. Par contre, les municipalités plus durement touchées n'ont même

pas réussi, avec $87 millions, à se rétablir à leur niveau de 1926. On mesure l'étendue du préjudice que la crise leur fit éprouver lorsqu'on constate qu'en 1939 leurs achats en biens et services n'atteignaient même plus 50% de leur niveau de 1930.

Au terme de cette période de treize années, les provinces occupaient le premier rang en ce qui concerne les dépenses de cette nature, ayant supplanté les deux autres catégories de gouvernements, qui les précédaient en 1926. Ensemble les provinces et les municipalités ont toujours acheté beaucoup plus de biens et de services que le gouvernement fédéral : de 1926 à 1933, environ trois fois plus, et en 1939, encore plus du double.

1939-1952 — Si, au sortir de la crise, les provinces occupent une position prépondérante parmi les autres gouvernements, du point de vue de leurs acquisitions en biens et services, il n'en est pas ainsi durant et après la guerre. Durant les cinq années de guerre, les achats en biens et services des provinces et des municipalités ont décru sans cesse, passant de $187 millions en 1939 à un minimum de $137 millions en 1943, pour remonter à $166 millions et $191 millions en 1944 et en 1945.

Le gouvernement fédéral, au contraire, pour tous les travaux de défense et les innombrables besoins de guerre, dépense énormément durant ces années : ses dépenses en biens et services passent de $89 millions en 1939 à un sommet de $1,468 millions en 1943, puis redescendent à $954 millions en 1944 et à $249 millions en 1945.

Au sortir de la guerre, les provinces et les municipalités se hâtent, dans la mesure de leurs moyens, de rattraper le temps perdu. Elles s'occupent de leur équipement en dépensant, en 1946, sur le marché privé, $302 millions en biens et services, tandis que le gouvernement fédéral engage pour sa part $307 millions de dépenses de cette nature.

Deux ans plus tard, les provinces et les municipalités ont largement dépassé les dépenses du gouvernement fédéral dans ce domaine en achetant les unes pour $274 millions et les autres pour $269 millions de biens et services. Au total, elles dépensent ainsi $543 millions, soit près du double du gouvernement fédéral ($287 millions).

Le gouvernement fédéral se met alors à accentuer sa politique de dépenses publiques dans tous les secteurs : ses dépenses en biens et services montent à $491 millions en 1950, à $1,074 millions en 1951 et au sommet sans précédent de $1,752 en 1952 — soit 20 fois plus qu'en 1939.

Les provinces et les municipalités ne peuvent évidemment concurrencer une telle poussée : strictement limitées dans leurs sources de revenus, elles ne peuvent que multiplier par 5 au maximum leurs dépenses en biens et services par rapport à 1939.

Celles des provinces atteignent en 1952, après une augmentation graduelle, $450 millions, et celles des municipalités, $424 millions.

Au total, les dépenses en biens et services des provinces et des municipalités ne représentent donc plus que la moitié environ de celles du gouvernement fédéral.

Dans la mesure où les gouvernements comme acheteurs de biens et services ont une influence sur la conjoncture économique du pays, c'est le gouvernement fédéral qui désormais l'exerce de façon très nette. Tel n'était pas le cas dans la période d'avant-guerre, ni même après la guerre jusqu'en 1950, alors que les provinces et les municipalités jouaient un rôle prépondérant sur le marché privé.

Les dépenses en biens et services des gouvernements sont parmi celles dont la charge sur les finances publiques devient de plus en plus lourde. Le tableau suivant indique le pourcentage des dépenses totales que représentent les dépenses en biens et services pour chaque catégorie de gouvernements, au cours de quelques années-types.

Pourcentage des dépenses en biens et services sur le marché privé par rapport aux dépenses totales de chaque ordre de gouvernements

Années	Gouvernement fédéral	Provinces	Municipalités
1926	17.0	25.3	36.9
1939	23.5	24.2	26.6
1952	43.9	38.3	43.0

Dans l'ensemble, et pour chaque catégorie de gouvernements en particulier, les achats de biens et les louages de services constituent de nos jours un peu moins de la moitié des dépenses totales.

Pour le gouvernement fédéral, l'importance relative de ces dépenses a fortement augmenté. Elles sont passées de 17% de son budget en 1926 à 43.9% en 1952. Sous cet angle encore apparaît l'emprise que le gou-

vernement central s'est assurée sur l'économie privée du pays depuis un quart de siècle.

Pour les autres catégories de gouvernements, l'importance relative des dépenses en biens et services est aussi en progression, mais il ne s'agit pas tant d'une orientation nouvelle dans la répartition de leurs dépenses que de la simple accentuation d'une tendance déjà établie. En effet, les dépenses en biens et services des provinces et des municipalités, si elles avaient atteint en 1952 les pourcentages de 38.3% et 43% des dépenses totales de ces gouvernements, en représentaient déjà en 1926 les 25.3% et 36.9% respectivement.

B—Les paiements de transferts

Les paiements de transferts sont une redistribution de revenus par l'intermédiaire des gouvernements. Ils se composent des déboursés de sécurité sociale et de l'intérêt sur la dette contractée pour des fins non productives. Ils ne représentent aucune utilisation de biens économiques par le gouvernement. Ils consistent à retirer à certaines classes sociales une part de leurs revenus pour en faire bénéficier d'autres classes sociales ayant un pouvoir d'achat moindre. En principe, ce sont des particuliers qui sont bénéficiaires de ces paiements de transferts, comme c'est le cas pour les allocations familiales, les pensions aux vieillards et aux invalides, etc. Mais l'effet économique est le même si les paiements sont effectués au profit de sociétés ou d'institutions privées sans but lucratif, telles les universités, les hôpitaux, les organismes de charité publique, car ce sont finalement les individus qui recourent à ces institutions qui bénéficient des octrois gouvernementaux. Là encore il ne s'agit donc que d'une simple redistribution de revenus, dont l'effet est d'accomplir une sorte de nivellement de la situation économique des contribuables.

On peut être plus ou moins favorable aux dépenses sociales de l'Etat mais le fait demeure que les Etats modernes ont tous joué un rôle de plus en plus marqué dans ce domaine au cours des dernières périodes décennales. Parfois même, ces fonctions nouvelles revêtent pour quelques Etats une importance financière plus grande que leurs fonctions strictement gouvernementales.

Une partie très importante des paiements de transferts est néanmoins constituée par le paiement des intérêts sur les emprunts que l'Etat a contractés pour effectuer des dépenses non productives. Ces intérêts sont payés à même un prélèvement sur le revenu personnel

qui est redistribué sous forme de revenus aux bailleurs de fonds. Les paiements de transferts se rapportant à la dette peuvent avoir, dans certains cas, un effet social inverse aux paiements de transferts relatifs au bien-être et à la sécurité sociale.

Les paiements de transferts ont augmenté énormément de 1926 à 1952, étant passés de $227 millions à $1,835 millions, soit huit fois plus. Cette évolution est due au développement de la législation sociale dans le dernier quart de siècle, ainsi qu'à l'augmentation des dettes publiques des gouvernements.

1926-1939 — Durant cette période, les paiements de transferts des gouvernements ont été en augmentation constante : $227 millions en 1926, $257 millions en 1930, $355 millions en 1933, $401 millions en 1939. Il y a toutefois quelques variantes entre les différentes catégories de gouvernements.

En 1926, le gouvernement fédéral effectuait des paiements de transferts pour un montant de $152 millions, soit plus que le total de ses dépenses en biens et services. Ces paiements de transferts représentaient principalement des intérêts sur la dette publique, les dépenses sociales proprement dites ne s'élevant qu'à $39 millions.

En 1930, il y a une légère baisse des paiements de transferts fédéraux, à cause d'une diminution de la dette fédérale.

En 1933, même au plus fort de la crise, les paiements de transferts du gouvernement fédéral ne se sont pas fortement augmentés, les dépenses sociales ne s'élevant encore qu'à $46 millions. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'en outre les transferts du gouvernement fédéral aux provinces atteignaient la même année un total de $56 millions qui apparaissent seulement, comme nous l'avons expliqué, dans les dépenses des gouvernements provinciaux.

Les paiements de transferts fédéraux restent à peu près au même niveau jusqu'en 1939, alors qu'ils s'élèvent à $174 millions, dont seulement $56 millions de dépenses sociales.

Ainsi, en l'espace de treize ans, les paiements de transferts du gouvernement fédéral n'accusent qu'une augmentation d'environ 12%; en outre, la part du gouvernement fédéral dans l'ensemble des dépenses de cette nature était tombée de 66% en 1926 à 45% environ en 1939.

Les provinces, de leur côté, durent augmenter sensiblement leurs paiements de transferts, qui allèrent sans cesse croissant, passant de $50 millions en 1926 à $188 millions en 1939, soit environ quatre fois plus en l'espace de treize ans. Il faut également remarquer que cette

augmentation correspond à une progression constante et considérable des dépenses sociales proprement dites, qui se sont multipliées par 6, au cours de cette période, passant de $26 millions en 1926 à $153 millions en 1939.

Aussi la part des provinces dans le montant total des paiements de transferts de tous les gouvernements avait-elle augmenté de 22% en 1926 à 45% environ en 1939.

Quant aux municipalités, leurs paiements de transferts n'ont jamais représenté qu'une faible proportion de leurs dépenses totales. Ils ne se chiffraient qu'à $25 millions en 1926 et à $38 millions en 1939, soit en treize ans, une augmentation de 52%.

Ajoutons, avant de clore l'examen de cette période, qu'en 1939 il s'effectuait trois fois plus de dépenses sociales au niveau provincial-municipal qu'au niveau fédéral. Jusqu'à la dernière guerre tous les services sociaux que la communauté peut attendre de l'Etat étaient assurés au Canada par les provinces et les municipalités.

1939-1952 — Cette période est caractérisée par la tentative du gouvernement fédéral, à la suite de la guerre, de s'assurer l'hégémonie dans l'exercice des fonctions sociales de l'Etat. Le total des paiements de transferts passe de $401 millions en 1939 à $1,835 millions en 1952, soit 4.5 fois plus. Cette action est due en majeure partie à l'action du gouvernement fédéral dont les paiements de transferts se multiplient par 8 environ, tandis que ceux des provinces ne font que doubler et qu'il n'y a pour ainsi dire pas de changement dans ceux des municipalités. Alors qu'en 1939, les paiements de transferts provinciaux et municipaux représentaient 55% du total et ceux du gouvernement fédéral 45%, en 1952 le gouvernement fédéral en effectue à lui seul environ 75%. Le 25% laissé aux provinces et aux municipalités comporte d'ailleurs une partie de fonds fédéraux.

Graduellement, le gouvernement fédéral devient le principal dispensateur de bénéfices sociaux. En 1939, le gouvernement fédéral n'effectuait que $56 millions de dépenses sociales, soit un tiers de ce que distribuaient les provinces. Durant la guerre, les provinces et les municipalités diminuèrent leurs dépenses de cette nature, car la prospérité générale les rendait moins urgentes. Le gouvernement fédéral par contre augmenta sensiblement les dépenses de cette catégorie : pensions aux vétérans des deux guerres, octrois aux oeuvres de charité de guerre, etc. Aussitôt après la guerre, les provinces reprirent leurs programmes de développement du bien-être public et portèrent leurs dépenses sociales de $153 millions en 1939 à $393 millions en 1950. Mais le gouvernement

fédéral, de son côté, mettait en vigueur d'importantes mesures d'entraide sociale.

En 1946, le gouvernement fédéral effectuait des dépenses sociales pour $924 millions, soit plus que les provinces et les municipalités. En 1948, par suite de la compression générale du budget et de la diminution des allocations militaires et autres dépenses connexes, les dépenses sociales du gouvernement fédéral redescendent à $570 millions. Mais, par de nouvelles mesures de sécurité sociale, il porte ces dépenses à $615 millions en 1950 et enfin au sommet sans précédent de $979 millions en 1952 (nouvelle loi des pensions de vieillesse et ajustement des allocations familiales).

Les provinces diminuent en conséquence leurs dépenses sociales de $393 millions en 1950 à $361 millions en 1952. Cette tendance s'accentue au cours des années subséquentes.

Le pourcentage du revenu personnel qui se trouve redistribué par l'effet des lois sociales est passé de 1.8% en 1926 à 7% en 1952. En assumant lui-même la plus grande partie, sinon la totalité des dépenses sociales de l'Etat, le gouvernement fédéral a acquis un immense pouvoir sur le mode de vie de tous les citoyens.

Dépenses de tous les gouvernements pour le bien-être et la sécurité sociale [1]

(en millions de dollars)

	1926	1930	1933	1939	1946	1948	1950	1952
Total	74	112	181	229	1,106	863	1,033	1,370
Gouvernement fédéral	39	49	46	56	924	570	615	979
Provinces et municipalités	35	63	135	173	182	293	418	391
Provinces	*26*	*53*	*109*	*153*	*166*	*272*	*393*	*361*
Municipalités	*9*	*10*	*26*	*20*	*16*	*21*	*25*	*30*

(1) Cette catégorie de dépenses comprend principalement toutes les allocations sociales : allocations familiales, allocations aux mères nécessiteuses, pensions de vieillesse, etc., puis les pensions de guerre et autres dépenses du même genre, les bénéfices d'assurance-chômage, les indemnités pour accidents du travail, les subventions provinciales ou municipales aux institutions sans but lucratif et les pensions aux employés civils.

La sécurité sociale a donc pris une importance grandissante dans le budget des gouvernements, particulièrement dans le budget du gouvernement fédéral qui non seulement assume les dépenses dont les montants sont indiquées ci-dessus mais contribue aussi aux dépenses sociales des autres gouvernements par le truchement des transferts inter-gouvernementaux.

Pourcentage des dépenses sociales par rapport aux dépenses totales de chaque catégorie de gouvernement

Années	Gouvernement fédéral [1]	Provinces	Municipalités
1926	13.7	16.8	3.0
1939	14.8	37.0	6.0
1952	24.5	30.9	3.0

(1) Ne tient pas compte des contributions fédérales indirectes sous forme de transferts inter-gouvernementaux.

On constate qu'en un quart de siècle, les dépenses de cette nature ont pratiquement doublé. Elles revêtent maintenant une importance majeure puisqu'à elles seules elles absorbaient, en 1952, près d'un quart du budget fédéral et près du tiers de celui des provinces. Mais tandis que, pour le gouvernement fédéral, ce pourcentage est en voie de progression pour les provinces il tend à diminuer. La question est de savoir s'il convient de laisser cette tendance s'accentuer.

Pour terminer l'examen des paiements de transferts disons un mot des intérêts sur la dette publique. Une partie seulement de ces intérêts doit être considérée comme rentrant dans les paiements de transferts, celle qui correspond à la partie *morte* [1] de la dette publique; l'autre, celle qui correspond à la partie *active* de la dette, est comprise dans les dépenses en biens et services. Nous grouperons cependant en une seule catégorie toutes les dépenses relatives au service de la dette publique afin d'en rendre l'analyse plus significative.

Intérêts sur la dette publique des différents gouvernements au Canada de 1926 à 1952

(en millions de dollars)

	1926	1930	1933	1939	1946	1948	1950	1952
Tous les gouvernements	231	244	283	275	554	558	548	584
Gouvernement fédéral	130	121	140	134	444	453	427	441
Dépenses de biens et services	17	20	21	16	24	22	22	20
Paiements de transfert ..	113	101	119	118	420	431	405	421
Provinces	42	51	69	75	70	68	76	90
Dépenses de biens et services	18	25	32	39	46	46	51	59
Paiements de transfert	24	26	37	36	24	22	25	31
Municipalités	59	72	74	66	40	37	45	53
Dépenses de biens et services	43	54	56	48	29	26	33	40
Paiements de transfert	16	18	18	18	11	11	12	13

(1) Voir pages 350 et 358.

Le total des intérêts sur la dette publique des gouvernements du Canada est passé de $231 millions en 1926 à $584 millions en 1952, soit 2.5 fois plus. Cet accroissement provient surtout du gouvernement fédéral, dont les intérêts sont passés de $130 millions en 1926 à $441 millions en 1952; les intérêts sur les dettes provinciales ont à peu près doublé au cours de cette période, passant de $42 millions en 1926 à $90 millions en 1952, tandis que les intérêts des dettes municipales étaient moins élevées en 1952 ($53 millions) qu'en 1926, ($59 millions). Il est cependant à noter que l'augmentation des dépenses de cette sorte est proportionnellement moindre que l'augmentation du produit national durant la même période. Le pourcentage du produit national brut que représentaient les intérêts sur la dette publique globale était de 4.4% en 1926 et seulement de 2.5% en 1952.

En divisant l'évolution décrite ci-dessus en deux périodes de treize années: 1926 à 1939 et 1939 à 1952, on pourra mieux saisir les causes des variations signalées.

1926-1939 — Les intérêts sur la dette fédérale restent à peu près au même niveau, ne s'élevant que de $130 millions en 1926 à $134 millions en 1939, soit 50% des dépenses de cette nature effectuées par les divers gouvernements.

Pour les provinces, la hausse est plus marquée. Les intérêts sur les dettes passent de $42 millions en 1926 à $75 millions en 1939, soit une augmentation de 75%. L'explication en est que ce sont les provinces qui ont, en définitive, supporté la plus grande partie des charges découlant de la crise et qu'elles ont accompli un effort considérable pour ranimer l'économie.

Les intérêts sur les dettes municipales passent de $59 millions en 1926 à $66 millions en 1939, et représentent environ 25% des dépenses gouvernementales dans ce secteur.

Avant la dernière guerre, le gouvernement fédéral d'une part, les gouvernements provinciaux et municipaux d'autre part, exerçaient donc une influence sensiblement égale sur le marché des valeurs d'Etat.

1939-1952 — Durant la guerre et dans l'immédiat, la situation change radicalement.

La guerre détermine une hausse rapide de la dette fédérale, dont les intérêts croissent de $134 millions en 1939 à $453 millions en 1948.

Dans le même temps, les provinces et les municipalités, limitées dans leurs dépenses, diminuent leurs dettes; les intérêts décroissent constamment de $141 millions en 1939 à $105 millions en 1948.

Mais à partir de cette date la tendance se renverse à nouveau. Les dettes provinciales et municipales augmentent et les intérêts passent de $105 millions en 1948 à $143 millions en 1952; la dette fédérale au contraire se met à décroître grâce à des excédents budgétaires considérables. Les intérêts sur la dette fédérale descendent à $427 millions en 1950, mais remontent à $441 millions en 1952, surtout à cause d'un certain raffermissement du loyer de l'argent.

Aujourd'hui, le gouvernement fédéral défraie à lui seul 75% des dépenses en intérêts sur la dette publique. Cette situation, qui rend le gouvernement fédéral pratiquement maître absolu sur le marché des valeurs mobilières au Canada, comporte des dangers pour les autres gouvernements, provinciaux et municipaux. Ceux-ci, en effet, s'ils désirent lancer des emprunts publics, ne peuvent plus le faire que dans la mesure où le marché n'est pas saturé par les emprunts du gouvernement fédéral et doivent se plier aux conditions générales directement créées par celui-ci ou par son agent, la Banque du Canada.

Pourcentage des dépenses en intérêts sur la dette publique par rapport aux dépenses totales de chaque catégorie de gouvernement

Années	Gouvernement fédéral	Provinces	Municipalités
1926	45.4	27.4	19.0
1939	35.1	18.2	20.1
1952	11.0	7.7	5.4

On constate que pour chaque catégorie de gouvernements, l'importance relative des dépenses en intérêts n'est plus, en 1952, qu'environ un quart de ce qu'elle était en 1926. Ces dépenses n'apparaissent donc plus comme autrefois au premier plan des budgets gouvernementaux. D'autres dépenses les ont supplantées. Au surplus, l'inflation atténue la charge que le service de la dette représente pour les gouvernements.

C—Les subsides

Cette catégorie de dépenses est autant dire propre au gouvernement fédéral. Les subsides n'ont guère joué de rôle important dans

l'économie du pays durant la période antérieure à la deuxième guerre mondiale : ils consistaient alors principalement en l'absorption par le gouvernement des pertes commerciales enregistrées par la Commission canadienne du blé et en paiements effectués en vertu de la Loi sur les taux de transport de marchandises dans les provinces maritimes, S. R. C. 1952, chap. 974.

Durant la guerre et les premières années de l'après-guerre, les subsides devinrent pour le gouvernement central un instrument important de sa politique de contrôle des prix. Au cours des années 1944, 1945 et 1946, les subsides s'élevaient à approximativement $250 millions, en comparaison de $2 millions en 1926 et de $62 millions en 1938. Pour la période de 1942 à 1946, ils représentent un déboursé global de quelques $1,215 millions. Mais avec l'abolition de la plupart des mesures de contrôle sur les prix après 1946, les subsides diminuèrent considérablement et en 1950, 1951 et 1952 ils ne s'élevaient plus qu'à $64 millions, $133 millions et $94 millions respectivement. Les paiements de subsides représentaient durant la guerre 2.7% du revenu national; en 1952, ils étaient tombés à 0.6% de ce revenu.

* * *

Le tableau ci-dessous indique combien chaque catégorie de gouvernements a dépensé par tête au cours de certaines années-types. La répar-

Dépenses par tête des gouvernements au Canada [1]

Années	Tous les gouvernements	Fédéral	Provinces	Municipalités
	$	$	$	$
1934	86.02	36.64	20.58	28.80
1940	109.21	50.69	31.49	27.03
1946	463.56	405.32	30.55	27.69
1952	371.82	241.84	74.19	55.79

(1) Statistiques tirées du volume *Documentation*, partie I, tableau 51. Elles ne tiennent pas compte de l'amortissement de la dette et des transferts intergouvernementaux.

tition est faite d'après la population totale pour les années 1934, 1940, 1946 et 1952 [1].

Dans chaque cas, c'est le gouvernement fédéral qui effectue le plus de dépenses par tête. En 1934, ce sont les provinces qui en font le moins, quoique leurs dépenses additionnées à celles des municipalités dépassent largement celles du gouvernement fédéral.

De 1934 à 1940, les dépenses par tête du gouvernement fédéral et des provinces ont augmenté d'environ 50 pour cent, tandis que celles des municipalités diminuent. Les municipalités ne se sont pas relevées de la crise. Par ordre d'importance des dépenses publiques, elles occupent la troisième place et y demeureront par la suite. Cependant en 1940, les dépenses conjuguées des provinces et des municipalités l'emportent encore sur celles du gouvernement fédéral.

En 1946, conséquence de la guerre, les dépenses fédérales atteignent $405 dollars par tête, soit près de 10 fois plus qu'en 1940. A l'inverse, les provinces et les municipalités, entravées par la guerre dans leur expansion normale, ont gardé leurs dépenses à peu près au niveau de 1940. Ces dépenses réunies n'équivalent plus qu'à un septième environ de celles du gouvernement fédéral.

Après la guerre, les courbes des dépenses fédérales d'une part, des dépenses provinciales et municipales d'autre part, tendent à nouveau à se rapprocher. Le gouvernement fédéral, soulagé d'une grande partie des dépenses de guerre, diminue ses dépenses à $241.84 par tête en 1952. Les dépenses provinciales et municipales au contraire, en raison des besoins urgents de rééquipement et de développement, accusent une hausse considérable. Elles s'élèvent en 1952 à $129.98 par tête, soit 50% environ de celles du gouvernement fédéral, alors qu'avant la guerre elles les surpassaient fortement.

En résumé, de 1934 à 1952, les dépenses fédérales ont été multipliées par près de 7, les dépenses provinciales par environ 3.5, et celles des municipalités par deux environ.

---

(1) Les statistiques utilisées jusqu'ici dans cette section furent établies strictement sur une base globale et ne nous permettent pas de faire de comparaison entre Québec, l'Ontario et les autres provinces. Afin d'établir ces comparaisons pour certaines années-types, nous avons cru utile de nous servir des *Statistiques comparatives des finances publiques, Conférence du rétablissement,* 1945, et de certains autres documents non publiés.

Bien que les tendances soient parallèles, ces dernières statistiques, dressées sur une base différente, ne concordent pas avec celles utilisées jusqu'ici dans cette section.

Le montant des dépenses par tête de tous les gouvernements réunis était de $86.02 en 1934 et en 1952 de $371.82, soit environ quatre fois plus.

* * *

Dans quelle mesure l'évolution générale des dépenses provinciales décrite ci-dessus s'applique-t-elle aux dépenses du gouvernement de la province de Québec?

Le tableau suivant indique pour les années 1934, 1940, 1946 et 1952 le montant total des dépenses publiques du gouvernement provincial et des municipalités de la province de Québec, de la province d'Ontario et des autres provinces réunies.

Dépenses des gouvernements provinciaux et municipaux au Canada [1]

(millions de dollars)

Années [2]	QUEBEC			ONTARIO			AUTRES PROVINCES		
	Prov. 1	Mun. 2	Total 1 et 2	Prov. 3	Mun. 4	Total 3 et 4	Prov. 5	Mun. 6	Total 5 et 6
1934	49.6	85.6	135.2	72.6	123.1	195.7	96.7	93.1	189.8
1940	107.9	91.3	199.2	111.1	112.1	223.2	135.9	101.2	237.1
1946	106.4	92.0	198.4	121.5	118.3	239.8	141.0	124.0	265.0
1952	254.4	207.4	461.8	332.5	295.9	628.4	452.5	278.4	730.9

(1) Chiffres tirés du Volume *Documentation*, partie I, tableau 51.

(2) Dans les cas de provinces, le 31 mars de l'année indiquée; pour les municipalités de l'année se terminant le 31 décembre de l'année précédente, ou la date s'y rapprochant le plus.

Les dépenses publiques de la province de Québec ont constamment été inférieures à celles de l'Ontario et cela tant au palier de la province qu'à celui des municipalités. Ainsi en est-il d'une façon générale par rapport aux autres provinces canadiennes. Certes le budget a subi les conséquences de l'augmentation générale des prix et, comme dans les autres provinces, est allé croissant. Mais dans l'ensemble, la différence demeure sensiblement la même.

La comparaison des dépenses des provinces et des municipalités doit évidemment tenir compte du nombre d'habitants qui à la fois les supportent et en bénéficient. Le tableau suivant indique quelles ont été les dépenses par tête des différents gouvernements provinciaux et des municipalités du Canada de 1934 à 1952.

Dépenses par tête des gouvernements provinciaux et municipaux [1]

	Canada	Québec	Ontario	Autres Provinces
1934 [2]	$	$	$	$
Dépenses globales	49.38	45.06	56.62	45.81
Provinces	20.58	16.68	20.67	23.37
Municipalités	28.80	28.38	35.95	22.44
1940				
Dépenses globales	58.52	61.66	60.18	55.77
Provinces	31.49	33.40	29.96	31.39
Municipalités	27.03	28.26	30.23	23.38
1946				
Dépenses globales	58.24	55.72	59.96	58.73
Provinces	30.55	29.88	30.38	31.25
Municipalités	27.69	25.84	29.58	27.48
1952				
Dépenses globales	129.98	113.85	136.66	136.49
Provinces	74.19	62.72	72.31	84.50
Municipalités	55.79	51.13	64.35	51.99

(1) Statistiques tirées du Volume *Documentation*, partie I, tableau 51.

(2) Dans le cas des provinces, le 31 mars de l'année indiquée; pour les municipalités l'année se terminant le 31 décembre de l'année précédente, ou la date s'y rapprochant le plus.

Sous cet angle encore les dépenses des pouvoirs publics de la province de Québec sont inférieures à celles de l'Ontario et des autres provinces.

En 1946 et en 1952, les dépenses par tête du gouvernement et des municipalités de la province de Québec étaient de nouveau nettement inférieures à celles des gouvernements et des municipalités des autres provinces: la différence, en 1952, se chiffrait à $22 par tête. Le gouvernement provincial du Québec dépensait $10 de moins par tête que celui de l'Ontario et $21 de moins environ que ceux des autres provinces.

Il faut également remarquer que les dépenses par tête des municipalités québecoises se situaient généralement entre celles des municipalités ontariennes, auxquelles elles étaient inférieures, et celles des

municipalités des autres provinces auxquelles elles étaient supérieures. En 1946 et en 1952, les dépenses par tête des municipalités du Québec sont inférieures à la fois à celles des municipalités de l'Ontario et à celles des municipalités des autres provinces.

Il est enfin caractéristique qu'en 1946 et en 1952 les dépenses du gouvernement provincial du Québec ($29.88 et $62.72 par tête) sont inférieures à la moyenne des dépenses par tête de tous les gouvernements provinciaux du pays ($30.55 et $74.19); qu'en outre les dépenses des municipalités du Québec pour ces années ($25.84 et $51.13 par tête) sont inférieures à la moyenne des dépenses par tête de toutes les municipalités canadiennes ($27.69 et $55.79). La modération du Québec dans ses dépenses gouvernementales ressort donc clairement non seulement de la comparaison du montant absolu de ses dépenses par rapport au montant des dépenses gouvernementales des autres provinces; elle est également frappante si l'on considère que les dépenses des gouvernements sont moins élevées par tête d'habitant dans le Québec que la moyenne de ces dépenses par tête effectuées partout ailleurs.

La grande observation qui se dégage de toutes ces données comparatives, c'est que l'administration publique dans la province de Québec a toujours, tant au palier de la province qu'à celui des municipalités, fait preuve de plus de modération que celle des autres provinces. Une telle politique comporte ses avantages, mais dans un pays fédératif où une sorte de compensation tend à se réaliser d'une partie à l'autre, elle n'est pas sans inconvénient, puisque les modérés sont parfois invités à payer pour ceux qui le sont moins.

Le tableau suivant permet, pour autant qu'il soit possible, une certaine estimation du pourcentage que représentent les dépenses gouvernementales par rapport au revenu national brut réparti théoriquement entre les provinces; en d'autres termes, il permet de juger de l'utilisation des ressources des provinces par les gouvernements provinciaux et municipaux.

Dépenses des provinces exprimées en pourcentage du Produit National Brut (P.N.B.) [1]

Années	QUEBEC			ONTARIO			AUTRES PROVINCES		
	Prov. 1	Mun. 2	Total 1 et 2	Prov. 3	Mun. 4	Total 3 et 4	Prov. 5	Mun. 6	Total 5 et 6
1934	5.4	9.4	14.8	4.9	8.3	13.2	8.4	8.1	16.5
1940	7.5	6.4	13.9	4.8	4.8	9.6	7.0	5.2	12.2
1946	3.8	3.3	7.1	2.5	2.5	5.0	3.3	2.9	6.2
1952	4.9	4.0	8.9	4.0	3.5	7.5	5.7	3.5	9.2

(1) La répartition du produit national brut entre les provinces a été faite en prenant comme base la répartition géographique du revenu personnel que l'on trouve dans les Comptes Nationaux du Canada.

En 1934, le pourcentage du produit national brut (P.N.B.) que représentent les dépenses publiques est plus élevé dans le Québec que dans l'Ontario mais inférieur au pourcentage moyen des autres provinces. On constate que la différence provient surtout des municipalités, qui à cette époque de crise intense dépensent comparativement plus que les municipalités de toutes les autres provinces.

En 1940, en conséquence de la dépression qui entraîna l'accroissement du budget provincial, les dépenses de la province de Québec atteignent 7.5% de son P. N. B. comparativement à 4.8% pour l'Ontario et 7.0 pour les autres provinces réunies. Le fardeau des dépenses des municipalités québecoises par rapport à l'estimation théorique du P. N. B. provincial est aussi à cette époque relativement plus lourd que celui des autres municipalités du pays.

En 1946 et en 1952, grâce à l'évolution de l'économie de la Province, le pourcentage de son P. N. B. que représentent les dépenses du gouvernement de la province de Québec est descendu à 3.8% et 4.9% en comparaison de 2.5% et 4% pour l'Ontario, et de 3.3% et 5.7% pour les autres provinces réunies.

Les dépenses municipales dans le Québec, en 1946 et en 1952, représentent encore un pourcentage du P. N. B. légèrement supérieur à celui qu'atteignent les mêmes dépenses dans les autres provinces. Par ailleurs, en 1952, les dépenses gouvernementales dans le Québec représentent un

moins fort pourcentage du P. N. B. que celles des autres provinces réunies, à l'exclusion de l'Ontario.

Les grandes différences géographiques, démographiques et économiques qui existent entre les provinces de Québec et d'Ontario expliquent pourquoi les dépenses provinciales et municipales, exprimées en pourcentage du produit national brut, sont plus fortes dans le Québec qu'en Ontario et cela, malgré la modération reconnue des gouvernements québecois. L'industrie lourde, en particulier, contribue à rendre le produit national brut de l'Ontario proportionnellement le plus élevé que dans toute autre province au Canada. Il en résulte que des dépenses par tête plus grandes en Ontario que dans le Québec se traduisent par un pourcentage du produit national brut plus fort dans le Québec qu'en Ontario.

CHAPITRE IX

Dettes des différentes catégories de gouvernements au Canada

On assiste depuis le dernier quart de siècle à de grandes innovations en matière de finances publiques. Certains fondements de cette science ont été remis en question, entre autres le principe de l'équilibre budgétaire qui, pour divers motifs, a été contesté. Le recours à l'emprunt était jadis pour les gouvernements un procédé exceptionnel, tandis qu'il est devenu de nos jours d'usage beaucoup plus normal et fréquent. Les dettes publiques atteignent, dans nos pays et à notre époque, des montants énormes qui résultent tout d'abord des dépenses de la première guerre mondiale. A partir de 1930, les besoins causés par la crise économique ont provoqué une reprise de l'endettement. La nécessité de perfectionner l'outillage économique a agi dans le même sens. La seconde guerre mondiale, avec le formidable accroissement du coût des nouveaux armements, place le gouvernement fédéral devant la nécessité d'un financement par les deux procédés : impôt et emprunt [1]. Il apparut au surplus qu'il fallait leur demander non seulement tout ce qu'ils peuvent donner normalement, mais même bien au delà. Et l'on inventa des méthodes comme l'impôt retenu à la source, les emprunts d'épargne, les emprunts de la victoire et d'autres pour reculer la limite de leur rendement maximum.

Depuis la fin de la dernière guerre, les pays démocratiques ont évolué, comme on le sait, vers une économie où l'intervention financière du gouvernement n'a cessé de s'accroître directement et indirectement, notamment dans le secteur des industries primaires, de la construction

(1) De 1943 à 1946, le gouvernement du Canada eut recours pour environ moitié à l'impôt et moitié à l'emprunt pour alimenter son budget.

d'habitations et de logements, du commerce extérieur, du soutien des prix agricoles, de la santé publique, de la sécurité sociale, du contrôle de la monnaie et de la dette nationale. En 1951, lorsque la situation internationale nécessita une augmentation des dépenses militaires à un niveau jamais atteint en temps de paix, les emprunts accusèrent de nouveaux sommets et la tendance à l'endettement devint inquiétante.

Il faut toutefois se rappeler qu'au cours des deux dernières périodes décennales le spectre d'une dette publique écrasante a été souvent évoqué, sans que se soient jusqu'ici produites les catastrophes prédites. Le poids réel de la dette d'un Etat ne peut, en effet, s'évaluer que par rapport au produit national: tant que les deux termes du rapport croissent simultanément et dans la même mesure, le quotient conserve une valeur constante. L'augmentation de la dette publique ne doit pas causer d'extrêmes appréhensions pourvu que le rythme de la productivité croisse à même allure. Or, rien n'indique que le rendement du travail et le progrès technique cesseront de croître au Canada à une cadence aussi rapide; on peut raisonnablement prévoir que le produit national continuera, sur une longue période, d'être à la hausse, indépendamment des fluctuations intermédiaires éventuelles. Telle est la raison pour laquelle la dette publique peut être environ cinq fois plus considérable de nos jours qu'il y a 25 ans, sans que n'augmente sa charge relative.

Les différentes catégories de gouvernements au Canada ont fait usage de l'emprunt dans diverses mesures qu'un examen plus détaillé des dettes publiques nous permettra d'apprécier.

Le gouvernement central, vu ses pouvoirs étendus sur la monnaie, les banques et le crédit, se trouve à l'égard de l'emprunt dans une situation privilégiée, particulièrement depuis la création en 1935 de la Banque du Canada qui lui a permis depuis d'exercer sur les prix, le crédit et la dette nationale un contrôle de plus en plus étendu.

Les gouvernements provinciaux, par ailleurs, doivent utiliser l'emprunt avec beaucoup de circonspection. Ne possédant aucun pouvoir direct sur le crédit, sur les prix et sur le loyer de l'argent, ils doivent apporter plus de prudence dans le domaine de l'emprunt.

Les gouvernements municipaux sont encore plus limités, car leurs revenus, découlant principalement de la taxe foncière, n'ont pas toute l'élasticité des impôts et autres revenus provinciaux ou fédéraux. Un contrôle des dettes municipales est donc indispensable. Dans la province de Québec, ce contrôle est exercé par la Commission Municipale, d'après l'estimation des revenus possibles des municipalités.

Le montant des dettes publiques

Quelle fut, au cours du dernier quart de siècle, l'évolution de la dette publique au Canada, au total et pour chaque catégorie de gouvernements? Les chiffres du tableau suivant fournissent, pour quelques années types de 1926 à 1953, le montant absolu des dettes fédérale, provinciales et municipales ainsi que leur répartition par tête.

Dette globale (directe et indirecte) des différents gouvernements au Canada [1]

Années [2]	Ensemble des gouvernements		Gouvernement fédéral		Provinces		Municipalités [3]	
	Totale	Par tête	Totale	Par tête	Totale	Par tête	Totale	Par tête
	$'000,000	$	$'000,000	$	$'000,000	$	$'000,000	$
1926	5,333	564	3,344	354	951	100	1,038	110
1933	7,291	685	4,365	410	1,490	140	1,436	135
1939	8,586	762	5,289	469	1,993	177	1,304	116
1945	21,414	1,774	18,438	1,527	1,943	161	1,033	86
1951	22,368	1,596	17,640	1,259	3,144	224	1,584	113
1953	23,991	1,626	18,276	1,239	3,657	248	2,058	139

(1) Chiffres tirés du Volume *Documentation*, partie I, tableau 52A.
(2) Année fiscale se rapprochant le plus du 31 décembre de l'année indiquée.
(3) Les dettes des corporations scolaires sont comprises dans celles des municipalités.

La dette publique au Canada n'a cessé de croître, tout particulièrement pendant la deuxième grande guerre. En 1953, par rapport à la dernière année d'avant-guerre, la dette publique avait pratiquement triplé; par tête, elle représentait un montant de $564 en 1926 et de $762 en 1939. Etant donné l'augmentation de la population, la dette par tête a fait un peu plus que doubler de 1939 à 1953, alors qu'elle s'établissait à $1,626; d'autre part il y a lieu de rappeler que le produit national brut annuel par tête était de $560 en 1926, de $507 en 1939, et de $1,647 en 1953.

Si nous considérons chaque catégorie de gouvernements, nous constatons que l'évolution de la dette publique, au cours de la période indiquée, ne s'est pas opérée de manière exactement parallèle.

1926-1939 — Durant cette période de treize ans, la dette totale de tous les gouvernements passe de $5.3 milliards à $8.6 milliards, soit une augmentation d'environ 60%. Par catégories de gouvernements, on constate que, dans le cas du gouvernement fédéral, la variation à la hausse fut d'environ 70% alors que la dette des provinces doublait et que celle des municipalités s'accroissait de 30%.

Par ailleurs, si l'on tient compte du facteur population, c'est-à-dire de la dette par tête, les variations à la hausse sont atténuées et elles se traduisent ainsi : ensemble des gouvernements environ 45%; gouvernement fédéral 25%; provinces 77% et municipalités moins de 6%.

Comme on peut le constater, au cours de cette période qui comprend la crise, l'accroissement des dettes provinciales fut, toute proportion gardée, beaucoup plus accentué que dans le cas des autres catégories de gouvernements.

1939-1953 — De 1939 à 1945, pour faire face à ses énormes dépenses de guerre, le gouvernement fédéral s'endetta d'environ $13 milliards, ce qui portait le niveau de sa dette à près de trois fois ce qu'il était avant la guerre. Durant le même temps, les provinces et les municipalités, dans l'impossibilité d'exécuter aucun programme compréhensif de travaux publics, en profitèrent pour consacrer une partie de leurs revenus à l'amortissement de leurs dettes. Les dettes provinciales baissèrent de quelque $50 millions et celles des municipalités de près de $300 millions.

Dans la période d'après-guerre, de 1945 à 1953, le gouvernement fédéral, en conservant les revenus qu'il s'était ménagés durant la guerre, réalise d'importants excédents budgétaires qu'il peut consacrer à l'amortissement de sa dette globale: celle-ci passe de $18.4 milliards en 1945 à $17.6 milliards en 1951 [1], alors qu'en raison principalement de l'accroissement des dépenses de défense elle reprend sa marche ascendante pour atteindre $18.3 milliards en 1953. Les provinces et les municipalités subissent à ce moment le contre-coup de la guerre : elles doivent satisfaire à de nombreux besoins tenus en suspens pendant les hostilités, et les frais élevés qu'elles doivent encourir en raison de l'industrialisation, de l'urbanisation, du développement indispensable des transports etc..., entraînent un accroissement considérable de leurs dettes. Si ces gouvernements avaient pu reprendre, à la fin des hostilités, le plein usage de leurs sources de revenus, ils auraient pu multiplier leurs initiatives à un moindre coût et activer le progrès dans de nombreux domaines où il reste beaucoup à faire, tels que l'éducation, les ressources naturelles, la santé publique, la voirie municipale, etc.

De 1945 à 1953 la dette globale des provinces passe de $2.0 milliards à $3.7 milliards [2] et celle des municipalités de $1.0 milliard à $2.1

(1) La dette consolidée non échue du gouvernement fédéral atteignit $16.5 milliards en 1946 alors qu'elle n'était plus que $14.7 milliards en 1951.

(2) Si l'on tient compte de la dette directe seulement, l'augmentation est de $1.8 milliards à $2.4 milliards pour les provinces, soit 33⅓%. Durant cette même période, la dette directe de Québec a augmenté de moins de 10%.

milliards, soit dans les deux cas une augmentation du double environ.

Cette hausse rapide de la dette des provinces et des municipalités ne s'explique pas seulement par leurs besoins en immobilisations. L'inflation joua ici un rôle important. Si la crise ne les avait pas frappés aussi durement et si la guerre ne les avait pas forcés à différer l'exécution d'une foule de travaux essentiels, les gouvernements provinciaux et municipaux auraient sans doute couvert leurs déficits d'investissements sur une plus longue période, soit de 1935 à 1955, en grande partie à même leurs revenus ordinaires courants et pour une beaucoup plus faible partie à même l'emprunt. Ils n'auraient pas eu dès lors à faire face aux coûts inflationnaires qui ont caractérisé leurs lourds investissements de la période 1945-1953.

La variation de la dette par tête durant la période de 1939 à 1953 se traduit ainsi: l'ensemble des gouvernements, un peu plus du double; le gouvernement fédéral, près de trois fois plus; les provinces, environ 40% d'augmentation et les municipalités 20%.

Dette directe et indirecte

Si l'on tient compte des deux catégories que comprend la dette publique, soit la dette directe et la dette indirecte, les chiffres deviennent encore plus éloquents.

Tandis que la dette directe comprend une charge véritable pour l'Etat qui doit payer les intérêts de même que prévoir l'amortissement du capital emprunté, la dette indirecte, étant de la nature des cautionnements que l'Etat accorde en faveur de certaines institutions ou collectivités, n'entraîne la plupart du temps aucune dépense publique. La dette indirecte, n'étant qu'une dette éventuelle, ne doit pas entrer en ligne de compte dans l'appréciation du passif véritable d'un Etat; il faut, par conséquent, partager les chiffres ci-dessus entre les deux portions de la dette publique, pour chaque catégorie de gouvernements. C'est ce que nous faisons dans le tableau suivant.

Dette directe et indirecte des trois catégories de gouvernements au Canada

(en millions de dollars)

Années	Gouvernement fédéral		Provinces		Municipalités	
	directe	indirecte	directe	indirecte	directe	indirecte
1926	2,727	617	844	105	1,042	[1]
1933	3,022	1,343	1,354	136	1,372	64
1939	3,950	1,340	1,818	175	1,249	54
1945	17,848	590	1,852	141	1,009	24
1951	16,981	659	2,177	947	1,567	17
1953	17,418	858	2,413	1,244	2,041	17

(1) Comprise dans dette directe.

Comme on peut le constater, la dette indirecte qui, avant la guerre, représentait une forte proportion de la dette fédérale diminue beaucoup en importance relative. Elle se compose pour la majeure partie de la dette des Chemins de Fer Nationaux du Canada.

Dans le cas des provinces, la dette indirecte n'a cessé de s'accroître, spécialement en raison de la progression des emprunts des entreprises hydroélectriques étatisées du Québec et de l'Ontario.

Si nous comparons à cet égard la province de Québec à celle de l'Ontario, nous trouvons les chiffres suivants pour 1953 : dette totale du Québec, $726 millions; dette totale de l'Ontario, $1,755 millions; dette indirecte du Québec, $332 millions; dette indirecte de l'Ontario, $778 millions. En ce qui concerne les autres gouvernements provinciaux, leurs dettes publiques qui s'élèvent à $1,175 millions sont, dans l'ensemble, pratiquement directes, leur portion indirecte n'étant que de $133 millions.

Quant aux corporations municipales et scolaires, leurs dettes sont presque entièrement directes dans la province de Québec. En Ontario et dans les autres provinces la portion indirecte des dettes des corporations municipales et scolaires s'élevait à plus ou moins 10% de leurs dettes totales.

Dette intérieure et extérieure

La nature des charges découlant d'une dette diffère selon que celle-ci est intérieure ou extérieure. Quand ce sont des créanciers étrangers qui détiennent une partie considérable des fonds d'Etat, il y a charge

réelle pour l'économie nationale et une limitation des dépenses de consommation à l'intérieur du pays. La nation débitrice est alors obligée de fournir à l'étranger des marchandises et services afin de couvrir les intérêts de sa dette extérieure et, eventuellement, d'amortir une fraction du principal. Au contraire, l'intérêt dû sur une dette intérieure se paie entre concitoyens: il n'existe donc dans ce cas aucune perte directe de marchandises et de services.

Il y a donc intérêt évident à rapatrier autant qu'il est possible la dette publique. C'est ce qu'ont réalisé, dans une grande mesure, les différentes catégories de gouvernements au Canada. Avant la dernière guerre, environ 25% de la dette consolidée du gouvernement fédéral était payable à l'extérieur. Aujourd'hui, après les emprunts intérieurs massifs faits durant la guerre, la quasi-totalité de la dette fédérale (97.3% en 1952) est payable au Canada même.

Les deux tiers environ des dettes des provinces et des municipalités étaient, en 1953, payables à l'intérieur; en ce qui concerne la province de Québec, les trois quarts de sa dette consolidée représentaient des emprunts payables au Canada seulement.

Quant à la distribution de la dette, le tableau suivant donne une idée de la manière dont sont placés au Canada les emprunts du gouvernement fédéral.

Estimation de la distribution proportionnelle de la dette fédérale consolidée

Détenteurs	1938	1946	1954
	%	%	%
Banque du Canada	4.2	11.0	14.4
Banques à Charte	17.7	19.2	21.4
Comptes gouvernementaux	3.7	5.1	7.8
Public en général	74.4	64.7	56.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Source: Banque de Nouvelle-Ecosse.

On constate qu'en 1954, conformément à sa politique monétaire et à sa politique de contrôle du taux de l'intérêt, la Banque du Canada détient un pourcentage beaucoup plus fort de la dette fédérale qu'en 1938. Les institutions para-étatiques représentent de nos jours un débouché plus large pour les emprunts publics. Les banques ont également absorbé une plus forte proportion des valeurs d'Etat. Près de la moitié

des emprunts fédéraux sont ainsi placés sans la participation des particuliers. Le public en général ne détient plus que 56.4% en 1954 des valeurs émises par le gouvernement fédéral contre 74.4% en 1938 et 64.7% en 1946.

Les intérêts sur la dette

Pour apprécier l'importance de la dette publique, il est essentiel de connaître quelle proportion du revenu national est absorbée par le service de la dette. Le montant total de tous les intérêts servis par les débiteurs publics s'élevait au Canada en 1926 à $231 millions, en 1939 à $275 millions, en 1944 à $423 millions, en 1951 à $556 millions et en 1952 à $584 millions.

En raison de la croissance du revenu national canadien, ces charges d'intérêts de plus en plus élevées ont relativement diminué : elles représentaient environ 5.5% du revenu national en 1926 et 1933, 6.3% en 1939, tandis qu'en 1944 elles n'en représentaient plus que 4.3% et 3.2% en 1952. Quant au volume même de la dette publique canadienne, son ordre de grandeur était à peu près égal au revenu national tant en 1939 qu'en 1952.

Les charges d'intérêts de la dette doivent également s'apprécier dans la mesure où ils pèsent sur les budgets gouvernementaux. Ainsi, en 1939, l'intérêt sur la dette publique absorbait environ 25% des revenus publics globaux, tandis qu'en 1952 il n'en représentait plus que 10% environ. Pour la province de Québec, cette année là, le service de la dette n'équivalait qu'à 8.3% du total des revenus provinciaux.

Il faut enfin remarquer qu'au Canada le taux d'intérêt moyen sur les fonds d'état, qui excédait généralement 5% pendant et à la suite de la première guerre, et qui avait baissé sensiblement à l'issue de la crise, se situe maintenant, en général, aux environs de 3%. Cette même tendance s'est naturellement manifestée au niveau des provinces et des municipalités.

Comparaison entre les dettes directes des différentes provinces

Afin de mieux apprécier la position de la province de Québec et de ses municipalités sous le rapport de la dette publique, on peut com-

parer le volume de leur dette par tête à celui de l'Ontario et des autres provinces. Le tableau ci-dessous contient des statistiques de ce genre au sujet de la dette directe, pour quelques annés choisies.

Dette directe par tête des gouvernements provinciaux et municipaux au Canada [1]

	CANADA	QUEBEC	ONTARIO	AUTRES PROVINCES
1926				
Provinces et municipalités	199	142	245	200
Provinces	89	35	110	110
Municipalités [2]	110	107	135	91
1939				
Provinces et municipalités	272	275	302	244
Provinces	161	116	199	163
Municipalités	111	159	103	81
1945				
Provinces et municipalités	233	238	218	243
Provinces	149	103	161	176
Municipalités	84	135	57	67
1953				
Provinces et municipalités	302	251	349	298
Provinces	164	92	199	186
Municipalités	138	159	150	112

(1) Les dettes des corporations scolaires sont comprises dans celles des municipalités.
(2) Comprend la dette indirecte.

L'examen du tableau ci-dessus révèle que la province de Québec, à toutes les époques considérées, a maintenu sa dette directe à un niveau notablement inférieur à celui de la dette ontarienne, même à un niveau plus bas que la moyenne de toutes les provinces canadiennes.

Par contre, les municipalités québecoises qui avaient, en 1926, une dette inférieure à la moyenne canadienne, dépassent largement celle-ci en 1939. Cet écart s'explique en très grande partie par l'étendue du chômage et aussi par l'urbanisation intense du Québec.

Les variations dans le volume de leurs dettes publiques, au cours des années, sont révélatrices de la position et de la politique financières des diverses provinces.

1926-1939 — Durant cette période, la dette des gouvernements provinciaux, dans leur ensemble, s'est accrue d'environ 80%. C'est dans le Québec que les effets de la crise furent le plus prononcés. La dette provinciale passa de $35 par tête en 1926 à $116 en 1939, soit plus du triple. Dans l'espace de ces treize ans, la dette de l'Ontario, par tête, n'avait augmenté que de 80% environ, passant de $110 à

$199, tandis que la dette globale par tête des autres provinces n'avait accusé qu'une augmentation de 50% environ.

Au début de la période, la dette provinciale du Québec par tête équivalait à moins du tiers de celle de l'Ontario; en 1939, elle en représentait un peu plus de la moitié. Le gouvernement de la province de Québec a toujours éprouvé beaucoup de répugnance à financer ses dépenses par l'emprunt. Ce n'est que sous la pression des circonstances qu'il dut recourir à une hausse relativement aussi importante du niveau de sa dette.

L'augmentation de la dette municipale entre 1926 et 1939 est moins marquée que celle des dettes provinciales, car la contraction accentuée des revenus et l'accroissement des dépenses, en faisant perdre confiance aux prêteurs, limitèrent la capacité d'emprunt des municipalités et placèrent un grand nombre d'entre elles dans une situation financière précaire. La dette des municipalités canadiennes s'élevait à $110 par tête en 1926 et à $111 en 1939; elle avait cependant atteint $129 par tête en 1933, au creux de la dépression qui, comme nous l'avons déjà noté, influa tout d'abord sur les municipalités. Sans analyser les raisons des fluctuations des dettes municipales des diverses provinces au cours de cette période, on remarque que la dette des municipalités québecoises passe de $107 par tête en 1926 à $159 en 1939, soit une augmentation de près de 60%; celles des municipalités ontariennes au contraire diminue de $135 par tête à $103, tandis que la dette des municipalités des autres provinces ne varie que très peu.

De cette comparaison des dettes des provinces et des municipalités au cours de la période 1926-1939, il ressort que la province de Québec fut, parmi toutes, particulièrement éprouvée par la crise : la dette de ses gouvernements, provincial et municipaux, avait pratiquement doublé, étant passée de $142 à $275 par tête. Grâce, néanmoins, à la pondération constante du Québec dans la gestion de sa dette, cette province se trouva en 1939, au début de la période de reprise, dans une situation encore avantageusement comparable à celle des autres provinces : sa dette provinciale et municipale globale ne s'élevait encore qu'à $275 par tête, en regard de $302 en Ontario et de $272 pour la moyenne des provinces canadiennes. Le gouvernement provincial du Québec avait une dette de $116 par tête, en regard de $199 en Ontario et de $161 pour la moyenne des provinces canadiennes. Il est vrai cependant que les municipalités québecoises étaient plus endettées que les autres : leur dette de $159 par tête était supérieure à celle de $103 en Ontario et de $111 pour la moyenne des municipalités de toutes les provinces.

1939-1952 — Au cours de ces treize années, il faut distinguer la période de guerre de celle de l'après-guerre, deux périodes qui marquent des tendances divergentes dans l'évolution de la dette des provinces et des municipalités.

De 1939 à 1945, l'inactivité forcée dans bien des secteurs des administrations provinciales et municipales se traduit par une baisse dans le volume de leur dette : la moyenne des dettes provinciales par tête n'était plus que de $149 en 1945, en regard de $161 en 1939, et la moyenne des dettes municipales par tête était tombée de $111 à $84 dans les différentes provinces. Toutefois, le phénomène ne se manifesta pas dans la même mesure pour les deux catégories de gouvernements dans toutes les provinces.

La diminution de la dette du gouvernement provincial s'établissait à 12% pour le Québec, à plus de 20% pour l'Ontario, tandis que la dette des autres gouvernements provinciaux augmentait de quelque 8%. A la suite de ces fluctuations, en 1945, les dettes provinciales par tête s'établissaient ainsi : $103 dans Québec, $161 en Ontario, $176 dans les autres provinces, et $149 pour l'ensemble des provinces canadiennes.

En 1945, les municipalités du Québec avaient diminué leurs dettes de 15% par rapport à 1939, celles de l'Ontario de 45% et les municipalités des autres provinces réunies de 20% environ. La dette de $135 par tête des municipalités québecoises en 1945 s'élève à plus du double de celle des municipalités de l'Ontario, et au double de celle des municipalités des autres provinces.

La dette globale par tête des gouvernements provincial et municipaux du Québec, en 1945, devient supérieure à celle de ces mêmes gouvernements en Ontario et moindre que celle des mêmes gouvernements des autres provinces réunies.

Dans la période d'après-guerre, de 1945 à 1953, avec la reprise de leurs activités normales et la réalisation de nombreux travaux que la guerre les avait obligés de remettre à plus tard, les gouvernements provinciaux et municipaux assumèrent de lourdes dépenses qui furent comblées partiellement par l'emprunt. Aussi, en huit ans, la dette globale des provinces et municipalités du Canada passe-t-elle de $233 à $302 par tête.

La dette des provinces marque une augmentation d'environ 10% en passant de $149 par tête à $164; celle des municipalités, en passant de $84 à $138, augmente encore dans une bien plus forte proportion, soit environ 60%.

Comme dans le passé, la province de Québec paie une grande partie de ses investissements à même ses revenus courants. De 1945 à 1953, la dette directe de la province de Québec est diminuée de $103 par tête en 1945 à $92 en 1953. Durant le même temps, la dette directe en Ontario monte de $161 à $199 par tête. Dans les autres provinces, les gouvernements provinciaux augmentent leur dette de $176 à $186 par tête.

Quant aux municipalités, dans la province de Québec, leur dette de 1945 à 1953 n'augmente que de $135 à $159 par tête, soit 20% environ, ce qui est beaucoup moins que la moyenne canadienne de 60% près, grâce principalement au rachat des dettes des corporations scolaires par le gouvernement provincial en 1947. En Ontario, la dette des municipalités accuse un accroissement beaucoup plus considérable, passant de $57 à $150 par tête. Dans les autres provinces, l'augmentation de la dette des municipalités est aussi considérable : elle passe de $67 par tête en 1945 à $112 par tête en 1953.

Remarquons qu'en 1953 la province de Québec a une dette publique globale (gouvernement provincial et municipalités réunis) considérablement inférieure à celle des autres provinces. Elle s'élève à $251 par tête, ce qui représente seulement 70% de celle de l'Ontario, qui s'établit à $349 par tête, et elle est aussi inférieure à la dette par tête de toutes les provinces canadiennes, laquelle atteint $302. A l'exception de l'Ontario et du Québec, la dette globale des autres provinces réunies représente $298 par tête. Dans le Québec, c'est surtout la dette provinciale qui est comparativement plus faible que dans le reste du pays, les dettes des municipalités québecoises étant légèrement plus élevées que celles des municipalités des autres provinces. La dette par tête du gouvernement provincial du Québec n'atteint pas même la moitié de celle du gouvernement provincial de l'Ontario, ainsi que de celle des autres gouvernements provinciaux réunis.

En 1953, la moyenne des dettes provinciales directes par tête s'établissait à $164 alors que celle du Québec ne s'élevait qu'à $92. C'est un résultat remarquable de la politique financière du gouvernement de la province de Québec.

Comme nous l'avons déjà constaté, lors de l'analyse des revenus du gouvernement de la province de Québec, ce dernier ayant toujours eu répugnance à recourir à l'emprunt, a généralement préféré payer ses dépenses à même ses revenus. Sa politique financière se distingue ainsi de celle des autres gouvernements provinciaux qui, dans l'ensemble, diffèrent, par le truchement de l'emprunt, l'échéance d'une proportion beaucoup plus grande de leurs dépenses.

CHAPITRE X

Tendances actuelles et conclusions

Deux mois avant la fin de 1955, on estimait que la valeur du produit national brut du Canada serait, pour l'année, de plus de $26 milliards. Un peu moins que le quart de ce montant est allé aux différentes catégories de gouvernements qui ont, en effet, perçu plus de $6.5 milliards, le gouvernement fédéral recevant près de $4.5 milliards et les dix provinces et les municipalités réunies, $2 milliards. Une telle répartition est nouvelle en temps de paix et on peut se demander si elle correspond à la distribution des fonctions entre les différentes catégories de gouvernements.

Au cours des 25 dernières années, l'importance relative de ces derniers a varié au point de vue fiscal et on peut distinguer les trois périodes suivantes [1] :

1. *L'ère des municipalités* — Avant la crise économique dont les effets se prolongèrent jusqu'au début de la deuxième guerre mondiale, la part des gouvernements municipaux dans les dépenses gouvernementales fut prépondérante. Au cours de cette période les municipalités effectuèrent plus de 40% de toutes les dépenses publiques au Canada. Elles ne purent cependant résister à la crise et elles durent céder la place à une catégorie de gouvernements plus solides qu'elles : les gouvernements provinciaux.

2. *L'ère des provinces* — A compter de 1926, les gouvernements provinciaux prirent graduellement une importance accrue et, de 1936 jusqu'au déclenchement de la deuxième guerre mondiale, ils effectuèrent

(1) Voir Volume *Documentation*, Partie I, tableau 46.

une plus large part des dépenses publiques que toute autre catégorie de gouvernements. D'ailleurs, les revenus provinciaux augmentèrent à un rythme plus rapide que ceux du Gouvernement fédéral alors que les revenus municipaux restaient stationnaires. Cet affermissement progressif du rôle des provinces fut subitement interrompu en 1940 lorsque, pour faire face aux exigences de la guerre, le pouvoir central affirma catégoriquement son hégémonie dans tout le domaine des finances publiques.

3. *L'ère du gouvernement central* — La guerre transforma totalement la structure des finances publiques au Canada. En l'espace de quelques années, le gouvernement fédéral vit ses dépenses augmenter à un niveau inimaginable en temps de paix, et ses revenus décuplèrent. Il devint le principal percepteur d'impôts et le plus important administrateur des dépenses publiques, le volume de ses opérations financières dépassant de beaucoup celui de tous les autres gouvernements réunis. Cette situation a survécu à la guerre parce que, expliquait-on, il fallait liquider les engagements pris, effectuer de nouveaux préparatifs de défense et assurer le contrôle de l'économie. La répartition normale des ressources financières dans un régime fédératif ne s'est donc pas rétablie et on n'a pas retrouvé la situation du temps de paix, alors que reposaient sur les juridictions provinciales et municipales les obligations gouvernementales les plus onéreuses comme celles de l'enseignement, du bien-être et de la sécurité sociale, de la voirie et du développement des ressources naturelles.

Les dangers de la guerre et de l'après-guerre immédiat pouvaient expliquer la suprématie fiscale du gouvernement fédéral, mais, une fois ces dangers en voie de disparition, si le pouvoir central conserve des privilèges qui lui ont été temporairement consentis, il fait preuve d'accaparement et transforme un régime exceptionnel de guerre en une politique permanente d'uniformisation d'impôts au mépris des besoins provinciaux et des aspirations sociales légitimes de la population.

Le gouvernement fédéral n'a pas nié la nécessité de l'action des provinces et des municipalités, mais en conservant les cordons de la bourse, il a voulu qu'elle dépende de lui. C'est pourquoi, il a préconisé une politique de subventions; il a aussi voulu agir lui-même en distribuant, sous prétexte de programmes nationaux, des octrois considérables dans des domaines qui normalement relèvent de la juridiction provinciale comme l'enseignement, la santé et la sécurité sociale.

Les provinces ont réagi différemment à cette transformation indue du régime financier et politique fédéral. Certaines ont semblé admettre passivement les conséquences d'une évolution jugée inévitable; d'autres ont paru prêtes à se décharger allègrement de leurs obligations au profit

du gouvernement fédéral, mais la province de Québec, de concert avec l'Ontario jusqu'en 1952, a engagé résolument la lutte pour exercer intégralement tous ses pouvoirs.

Le Québec a, en effet, des raisons impérieuses de vouloir conserver le régime fédératif qui consacre son autonomie financière dont dépendent la liberté d'action de son gouvernement et le sort culturel de la majorité de sa population. Il faut aussi rappeler que Québec est la province la plus vaste de la Confédération; son climat est rigoureux et fait naître des problèmes de communication beaucoup plus ardus et onéreux qu'ailleurs; c'est la province la plus riche en ressources naturelles encore inexploitées et dont le développement sera coûteux; enfin c'est la province dont la population est la plus jeune, ce qui exige des dépenses proportionnellement plus grandes surtout pour l'enseignement.

A l'heure actuelle, le gouvernement de la province de Québec réussit à faire face à ses obligations au moyen de ses propres ressources alors que les autres provinces reçoivent des subventions fédérales dans les proportions suivantes de leurs revenus : Terre-Neuve, 38%; l'Ile-du-Prince-Edouard, 47.5%; la Nouvelle-Ecosse, 38%; le Nouveau-Brunswick, 34%; l'Ontario, 37.5%; le Manitoba, 45.5%; la Saskatchewan, 27.5%; l'Alberta, 19.5%; la Colombie-Britannique, 23%.

Le gouvernement de la province de Québec a refusé la solution facile des subventions fédérales et d'une façon systématique il a utilisé tous les moyens en son pouvoir pour augmenter le niveau de ses revenus. Il sait, et il en est de même pour les gouvernements municipaux, que s'il veut doter ses administrés de services nouveaux, il doit leur en faire payer le prix par une majoration des impôts. La situation est différente pour le gouvernement fédéral qui ne semble pas établir une relation aussi étroite entre les impôts perçus et les sommes distribuées. Ce rapport n'en demeure pas moins réel. Malheureusement, le peuple qui ne connait pas toujours le mécanisme compliqué de l'administration financière des gouvernements, croit trop facilement qu'il ne lui en coûte rien lorsqu'il profite des subventions du gouvernement fédéral.

Pourtant dans le cas de plusieurs provinces, les subventions fédérales ne sont qu'une redistribution partielle des sommes perçues chez elles en impôts fédéraux, et on peut même affirmer qu'un refus systématique de la part des provinces d'accepter des libéralités fédérales pour l'accomplissement de fonctions relevant des gouvernements provinciaux aurait comme résultat une diminution corrélative des impôts fédéraux. N'oublions pas que c'est à la suite de la création d'un impôt sur le revenu que la province

de Québec a obtenu une réduction de 10% de l'impôt fédéral sur le revenu [1].

L'inconvénient le plus grave d'une politique de subventions est de créer chez les gouvernements qui les reçoivent des habitudes de dépendance dont il est presqu'impossible de se débarrasser. Grâce aux subventions, des services sont organisés; on doit les compléter, les perfectionner et pour cela on demande des subventions nouvelles ou plus considérables. Aussi a-t-on comparé, à bon droit, le jeu des subventions inter-gouvernementales à l'usage des narcotiques qui ne satisfont ceux qui s'y adonnent qu'à condition d'être pris en doses de plus en plus massives. Un gouvernement central ne peut pratiquement pas limiter ses subventions et les chiffres que nous donnons plus bas révèlent que le gouvernement du Canada n'a pas échappé à cette règle. Le total des paiements généraux faits par le gouvernement fédéral aux provinces révèle, en effet, une progression constante au cours des dernières années puisqu'il a été, en 1952, de $127.2 millions; en 1953, de $338.8 millions; en 1954, de $340.9 millions et, en 1955, de $358.5 millions. Il en est résulté une sujétion croissante au gouvernement central des gouvernements provinciaux qui ont accepté les subventions, dont il leur est maintenant difficile de se passer, pour trouver eux-mêmes les sommes nécessaires à leur administration.

La politique généralisée de subventions est aussi une des causes de l'augmentation des dépenses publiques. Le gouvernement qui reçoit des sommes d'un autre est davantage porté à les dépenser; il a des comptes moins rigoureux à rendre à ses contribuables, et ainsi son sens des responsabilités diminue. Les administrés n'ayant pas de contrôle sur le gouvernement qui dépense l'argent ne cessent de réclamer de nouvelles interventions de l'Etat parce que l'incidence financière de ces dépenses ne semble pas les affecter directement. L'Etat fédéral lui-même s'expose à être incapable un jour de satisfaire la marée toujours montante des demandes, surtout lorsqu'il doit y répondre par des subventions qui souvent sont distribuées au gré des procédés de marchandage et de surenchère.

La province de Québec n'a pas voulu de cette politique de subventions. Elle a préféré s'engager dans la voie ardue de l'autonomie financière, qui est plus conforme aux principes d'une saine administration et du fédéralisme bien compris. Cette politique qui consiste pour le Québec à utiliser ses propres pouvoirs de taxation ne lui a pas moins

---

(1) Voir chapitre II de cette partie sur "Les Ententes Fiscales".

assuré des revenus de plus en plus considérables, ainsi que l'indique le tableau suivant :

Revenus de la province de Québec par catégories principales

Revenus	1952 [1]		1955	
	$'000,000	%	$'000,000	%
Provenant d'impôts et droits	188.5	69.1	239.7	72.3
Provenant de licences, permis et redevances	44.8	16.4	48.5	14.6
Provenant de la commission des liqueurs	31.2	11.4	34.7	10.4
Provenant d'autres sources	8.5	3.1	8.9	2.7
TOTAL	273.0	100.0	331.8	100.0

(1) Pour années antérieures, voir Partie II, chapitre IV.

Sur les $58 millions d'augmentation dans les revenus en 1955, par rapport à 1952, $51 millions proviennent d'un apport supérieur de la source "impôts et droits". L'impôt sur le revenu des particuliers, institué en 1954, a rapporté un supplément de revenus de $25.2 millions; l'impôt sur les successions ayant aussi augmenté de $2.4 millions, on peut dire que l'ensemble des impôts provinciaux sur les particuliers a augmenté de $27.6 millions. Par ailleurs, les revenus découlant des taxes directes sur les corporations ont légèrement baissé en passant de $75.2 millions à $72.7 millions, soit une diminution de $2.5 millions qui s'explique par une légère régression temporaire des affaires au début de 1954. Au total, ces impôts perçus par la province de Québec se sont élevés, en 1955, à $112.7 millions, montant à peu près égal à celui des taxes de consommation qui a été pour 1955, de $120.5 millions, soit $24.1 millions de plus qu'en 1952.

Dans quelle mesure la province de Québec en continuant de rester fidèle aux exigences de son autonomie financière peut-elle répondre actuellement aux besoins de sa population dans les divers domaines de l'activité gouvernementale ? Il convient tout d'abord d'établir une comparaison des grands secteurs de dépenses publiques en 1952 et en 1955. C'est ce que donne le tableau suivant :

Dépenses de la province de Québec par catégories principales

Dépenses	1952 [1]		1955	
	$'000,000	%	$'000,000	%
Législation	1.2	0.5	1.4	0.4
Administration	13.5	5.0	15.9	4.5
Protection	11.1	4.1	14.6	4.1
Transports et communications	85.8	31.6	95.3	27.0
Santé et bien-être social	54.3	20.0	85.7	24.2
Services récréatifs et culturels	1.0	0.4	0.8	0.2
Enseignement	44.2	16.3	75.0	21.2
Ressources naturelles et industries primaires	31.0	11.4	36.8	10.4
Service de la dette	26.3	9.7	23.9	6.8
Divers	2.8	1.0	3.8	1.2
TOTAL	271.2	100.0	353.2	100.0

(1) Pour années antérieures, voir Partie II de ce rapport, chapitre III.

On constate qu'en 1955, comme en 1952, les transports et communications demeurent le principal poste individuel de dépenses, ce qui s'explique dans une province vaste et en plein développement. Le plus important secteur de dépenses consiste ensuite dans la redistribution sous forme d'avantages sociaux, dans le domaine de la santé et du bien-être, des fonds perçus par la Province. Les sommes consacrées à l'amélioration des conditions de vie de la population ont été portées de $54.3 millions en 1952, à $85.7 millions en 1955, soit de 20% à 24% du budget total. Cette évolution indique bien que la province de Québec désire doter sa population d'institutions hospitalières modernes et la faire bénéficier d'avantages sociaux comparables à ceux qui sont fournis dans les autres provinces.

C'est dans le domaine de l'enseignement qu'on constate l'augmentation la plus remarquable des dépenses publiques tant en chiffres absolus qu'en pourcentage du budget. Les dépenses provinciales du Québec pour l'enseignement ont été portées de $44.2 millions, en 1952, à $75 millions, en 1955, et le pourcentage du budget qu'elles représentent est passé de 16.3% à 21.2%. Le gouvernement de la Province réussit ainsi à faire face aux plus urgentes nécessités de l'administration et à

consacrer, aux exigences primordiales de l'éducation, des revenus supplémentaires qu'il parvient à se ménager par l'exercice de ses propres pouvoirs de taxation et plus particulièrement par son nouvel impôt sur le revenu.

Il faut enfin noter que, malgré l'augmentation de toutes ces dépenses, la province de Québec a réussi à réduire le montant qu'elle doit consacrer au service de la dette. Elle a fait preuve d'une prudence administrative supérieure, croyons-nous, à celle qu'a pu manifester toute autre province canadienne; elle facilite ainsi le remboursement de la dette provinciale et elle la maintient à un niveau qui lui permettra de l'augmenter plus vite et plus facilement en cas de nécessité absolue.

La Province a cependant besoin d'un budget plus considérable pour accroître les dépenses dont nous avons parlé plus haut et consacrer des sommes additionnelles au développement de ses ressources naturelles. L'augmentation dans ce secteur n'a été que de $5 millions, en 1955, par rapport à 1952 et le pourcentage du budget total que ces dépenses représentent est descendu de 11.4% à 10.4%. Mais pour poursuivre son essor économique, pour mettre en valeur son riche patrimoine, en collaboration avec l'initiative privée, elle aura besoin d'une part plus considérable des revenus disponibles pour l'impôt.

Les dépenses publiques de la province de Québec, réparties par tête, semblent très modestes en comparaison de celles effectuées par les autres provinces.[1] En 1955, elles représentaient $78.80 par tête, soit $13.90 de moins que les dépenses provinciales à travers le pays, qui s'établissaient à $92.70 par tête. Une seule province, le Manitoba, encourait des dépenses par tête inférieures à celles du Québec, soit $61.40. Les provinces maritimes et l'Ontario font toutes des dépenses par tête supérieures à celles du Québec; le Nouveau-Brunswick, $91.90; Terre-Neuve, $101.20. Quant aux provinces de l'Ouest, elles dépensent beaucoup plus par tête comme le révèlent les chiffres suivants: Saskatchewan, $107.40; Alberta, $136.40; et la Colombie-Britannique, $152.40, soit près du double des dépenses par tête dans la province de Québec.

Or, le Québec avec sa vieille civilisation, ses richesses naturelles, son industrialisation croissante et sa situation géographique, a le droit de prétendre à un niveau de vie, à des services et à des facilités économiques qui ne le céderaient en rien à ce que possèdent déjà dans ce domaine les autres provinces. On peut même affirmer que le Québec

(1) Cf. *Summary of Estimates of Revenue and Expenditure of Provincial Governments,* 1955 — Bureau fédéral de la Statistique.

doit combler, à l'heure actuelle, des besoins collectifs plus profonds et plus considérables que ceux de la plupart des autres provinces qui réclament pourtant du gouvernement fédéral une aide accrue pour leurs dépenses publiques.[1] Notre province a contribué généreusement par son activité industrielle à l'élévation du niveau de vie de l'ensemble du pays et elle fournit plus de 25% du montant total des impôts fédéraux qui sont répartis et redistribués aux autres provinces. Elle peut à bon droit souhaiter que ne dure pas plus longtemps une situation anormale qui la force à payer des impôts au profit de provinces qui mènent un train de vie plus large qu'elle-même. C'est dire qu'elle ne sollicite pas une aide fédérale accrue, mais plutôt un allégement des prélèvements que le gouvernement fédéral effectue chez elle afin qu'une plus grande part des revenus tirés de son territoire puisse servir à son propre épanouissement.

Dans le réaménagement d'après-guerre des fonctions et des pouvoirs gouvernementaux, aucun problème ne semble plus vital pour l'avenir de la démocratie canadienne que celui d'une juste délimitation des attributions financières des différents gouvernements. Si l'on veut conserver la structure politique du pays et principalement son aspect fédéraliste, il faudra appliquer un frein au développement de la suprématie financière du pouvoir central et rétablir l'équilibre entre les diverses catégories de gouvernements pour ce qui est de l'exercice de leurs pouvoirs fiscaux. Il ne faudrait tout de même pas que le gouvernement fédéral, qui a utilisé les pouvoirs financiers très étendus qui lui furent concédés pendant la guerre pour protéger le pays contre les menaces étrangères, les emploie aujourd'hui pour restreindre le libre jeu des institutions locales.

En politique, la facilité n'est pas un critère, surtout à notre époque d'extrême intégration de la vie collective. Les chefs de l'Etat canadien ne doivent pas se laisser rebuter par les difficultés que présente l'administration d'un pays comme le Canada, très différencié et en pleine transformation. Ils ont le devoir, dans la recherche des solutions concrètes aux problèmes qui naissent de la vie quotidienne, de préserver d'abord les libertés qui sont l'objet premier de la politique et dont le fédéralisme réalise la synthèse.

---

(1) Cf. Partie V, chapitre X: "L'Analyse des besoins financiers de la province de Québec.

Table des matières

Volume I

Lettre de présentation III

Loi instituant une Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels V

La Commission —

Origine, mandat et méthodes de travail IX

INTRODUCTION GENERALE

Notre tâche 1

PREMIERE PARTIE

Aperçu historique

Première section :

LA CONFEDERATION 7

Chapitre I

LES CAUSES 9

Causes de l'union. Causes du caractère fédératif de l'union. Raisons générales. Raisons particulières du Bas-Canada.

Chapitre II

LE REGLEMENT FINANCIER 23

Situation financière et administrative des provinces. Partage des pouvoirs de taxation. Compromis des subventions.

Chapitre III

L'OEUVRE POLITIQUE DES PERES ET L'ESPRIT DU PACTE FEDERATIF 33

Pouvoirs cédés au gouvernement fédéral. Pouvoirs conservés par les provinces.

Deuxième section :

LES RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES DE 1867 A NOS JOURS 45

Première période: 1867 à 1896

LA CONQUETE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE L'AUTONOMIE PROVINCIALE 47

Chapitre IV

L'ONTARIO ENGAGE LA LUTTE: L'OEUVRE D'OLIVIER MOWAT 51

Affaire de la Nouvelle-Ecosse. Affaire des biens en déshérence. Loi de tempérance. Pouvoir de désaveu. Autres luttes de Mowat.

Chapitre V

LE QUEBEC ET L'AUTONOMIE PROVINCIALE: L'INFLUENCE DE MERCIER 61

Discours de Dunkin et de Laurier. Initiatives d'Ottawa et réactions québecoises. Idées autonomistes de Mercier et du juge Loranger. Conférence interprovinciale de 1887.

Deuxième période: 1896 à 1920

FINANCE ET AUTONOMIE PROVINCIALE 73

Chapitre VI

LA QUESTION DES SUBVENTIONS 75

Chapitre VII

DEBUT DES SUBVENTIONS CONDITIONNELLES 81

Subventions pour l'instruction agricole. Subventions pour l'enseignement technique. Subventions pour les routes. Autres subventions conditionnelles.

Chapitre VIII

MESURES DE GUERRE 87

Entrée du gouvernement fédéral dans le champ de l'impôt direct. Tentative fédérale de contrôler les emprunts.

Troisième période: 1920 à 1937

GRANDEUR ET DECADENCE DE L'AUTONOMIE PROVINCIALE 95

Chapitre IX

L'APRES-GUERRE:

PREPONDERANCE DE L'ACTIVITE PROVINCIALE 97

Aperçu général. Loi des pensions de vieillesse. Conférence fédérale-provinciale de 1927.

Chapitre X

LA CRISE ECONOMIQUE ET SES REPERCUSSIONS SUR LES RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES (1930-1937) 109

Problèmes sociaux. Problèmes constitutionnels. Problèmes des subventions spéciales. Conférence fédérale-provinciale de 1935. Conclusion.

Quatrième période : 1937 à 1955

RETOUR ET PROGRES DE "L'IMPERIALISME" FEDERAL 123

Chapitre XI

LA COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES 127

Attitude des provinces. Recommandation du rapport. Conférence de janvier 1941.

Chapitre XII

LE REGIME DES ENTENTES FISCALES 141

Ententes fiscales de guerre (1942). Conférence du rétablissement (1945-46). Ententes de 1947. Conférence fédérale-provinciale de décembre 1950. Impôt québecois de 1954 sur le revenu.

Chapitre XIII

LES AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION (1940-51)..... 157

Assurance-chômage (1940). Redistribution des comtés (1943 et 1946). "Rapatriement fédéral" de la constitution (1949). Conférences constitutionnelles de 1950. Pensions de vieillesse (1951).

Chapitre XIV

L'EXPANSION DE LA SPHERE D'ACTIVITE FEDERALE: DEPENSES POUR FINS PROVINCIALES (1940-55) 171

Programme de coordination de la formation professionnelle (1942). Allocations familiales (1944-45). Programme national d'hygiène et de santé (1948). Subventions fédérales refusées par le gouvernement québecois. Conclusions.

DEUXIEME PARTIE

Les finances publiques

INTRODUCTION 187

Chapitre I

FINANCES QUEBECOISES ET SUBVENTIONS FEDERALES.... 189

*1*ère phase: Réclamations particulières (1867-1884). *2*e phase: Demandes de revision de l'article 118 (1884-1807). *3*e phase: Subventions conditionnelles (1907-1939).

Chapitre II

FINANCES PROVINCIALES ET ENTENTES FISCALES 199

Québec et les recommandations du rapport Rowell-Sirois. Ententes du temps de guerre. Ententes d'après-guerre, 1947-1957. Conférences fédérale-provinciale, 1955.

Chapitre III

LES DEPENSES DE LA PROVINCE DE QUEBEC 223

Dépenses par catégories principales: Législation. Administration. Protection. — personnes et propriétés. Transport et communications. Santé et bien-être social. Services récréatifs et culturels. Enseignement. Ressources naturelles et industries primaires. Service de la dette. Conclusions.

Chapitre IV

LES REVENUS DE LA PROVINCE DE QUEBEC 267

Revenus par catégories principales: Revenus provenant d'impôts et droits. Impôts sur les particuliers, les successions et le revenu. Impôts sur les corporations. Taxes de vente. Autres taxes (divertissements, etc.). Impôts provenant de licences, permis et redevances. Revenus provenant de la Commission des Liqueurs de Québec. Revenus provenant d'autres sources. Conclusions.

Chapitre V

LA DETTE DE LA PROVINCE DE QUEBEC 268

Montant de la dette. Service de la dette et le fonds d'amortissement. Dette flottante. Emprunts garantis et les engagements. Dette intérieure et dette extérieure. Conclusions.

Chapitre VI

LE BUDGET PROVINCIAL ET LA VIE ECONOMIQUE 301

Budget de la province de QuQébec depuis 1932. Budget provincial par rapport au produit national brut. Budget provincial par rapport aux investissements. Budget provincial par rapport au développement industriel.

Chapitre VII

REVENUS DES DIFFERENTES CATEGORIES DE GOUVERNEMENTS AU CANADA 315

Revenus de tous les gouvernements au Canada. Revenus provenant d'impôt de tous les gouvernements au Canada. Revenus provenant d'autres sources de tous les gouvernements au Canada. Impôts directs de tous les gouvernements. Impôts indirects perçus par le gouvernement fédéral. Revenus provenant d'impôts directs et indirects du gouvernement fédéral. Transfert entre gouvernements au Canada. Surplus ou déficits des gouvernements sans tenir compte des transferts intergouvernementaux. Pourcentage des revenus de chaque catégorie de gouvernements par rapport à la production nationale brute. Revenus des gouvernements au Canada par tête. Revenus globaux et par tête des gouvernements provinciaux et municipaux au Canada. Revenus en pourcentage du produit national brut (P.N.B.). Revenus provenant des taxes perçues dans les provinces de Québec et d'Ontario.

Chapitre VIII

DEPENSES DES DIFFERENTES CATEGORIES DE GOUVERNEMENTS AU CANADA 343

Dépenses de tous les gouvernements au Canada. Dépenses en biens et services. Dépenses de personnel. Dépenses publiques provenant d'achat de biens et de louage de services sur le marché privé. Paiements de transferts. Subsides. Dépenses des gouvernements provinciaux et municipaux. Dépenses des provinces en pourcentage du Produit National Brut.

Chapitre IX

DETTES DES DIFFERENTES CATEGORIES DE GOUVERNEMENTS AU CANADA 373

Montant des dettes publiques. Dette directe et indirecte. Dette intérieure et extérieure. Intérêts sur la dette. Comparaison entre les dettes directes des différentes provinces.

Chapitre X

TENDANCES ACTUELLES ET CONCLUSIONS 385

Ce volume a été achevé d'imprimer
sur les presses de Eugène Doucet Limitée, Montréal,
le premier février mil-neuf-cent-cinquante-six.