
1684 ·
·1914
BIBLIOTHEQVE
SAINT-SVLPICE MONTREAL

LES CORDONS DE LA BOURSE

ÉDOUARD MONTPETIT

S 330.4
M 768 cor

LES CORDONS DE LA BOURSE

BIBLIOTHÈQUE
SAINT-SULPICE

DOCUMENTS ÉCONOMIQUES
ÉDITIONS ALBERT LÉVESQUE

DU MÊME AUTEUR :

Les Survivances françaises au Canada,
Plon-Nourrit, 1913 (épuisé).

Au Service de la Tradition française,
Librairie d'Action canadienne-française, 1919 (épuisé).

Pour une Doctrine,
Librairie d'Action canadienne-française, 1931 (épuisé).

Sous le Signe de l'Or,
Éditions Albert Lévesque, 1932.

HJ
793
M66
1935

Tous droits réservés, Canada, 1935.

— Comment traduiriez-vous le fameux *power of the purse* des Anglais, disais-je à M. de Caix ?

— Mais vous avez une expression française toute trouvée : *les cordons de la bourse.*

INTRODUCTION

QUESTION DE GROS SOUS

Les hommes éprouvent des besoins multiples, et que la théorie, par besoin d'ordre, a catalogués. Elle distingue les besoins absolus des besoins de luxe; ou encore les besoins physiques, intellectuels, ou moraux. Ces derniers, qui sont bien les plus éthérés, trouvent à se satisfaire au milieu de notre civilisation dans des œuvres de la plus haute signification, mais dont la base est matérielle.

On peut prier en soi, certes; et cet élan pur vers la divinité est sans borne et n'exige que le battement du cœur. On prie encore au sein de la nature: l'immensité de l'océan ou du désert enlève toute entrave à l'élévation de la pensée. On apprend au foyer le secret des traditions et même de la science: je songe aux maisons de l'Acadie où, dans les temps héroïques de l'abandon, les enfants participaient à la fidélité des parents en traçant sous leur dictée le dessin sauveur des mots

91956

français. Mais, de nos jours, on prie dans les églises et l'on s'instruit dans les écoles, abris de l'oraison ou du savoir, qu'on a construits, qu'on entretient, auxquels les siècles ont ajouté de la beauté ou du confort. Or, tout cela coûte et se résout, en définitive, en dépenses, en gros sous; et voilà pourquoi l'économiste parle de la satisfaction des besoins moraux.

Toute œuvre en est là: très noble, elle rayonne magnifiquement autour d'un misérable trésor. La moindre association de savants procède d'abord à l'organisation de ses cadres: il lui faut un logement, un secrétariat, de la papeterie, des timbres, donc de l'argent. Notre génération—sans doute eut-elle cela de commun avec les autres—s'est souvent réunie pour « sauver le pays », comme elle disait en souriant; d'interminables parlottes s'achevaient sur la même proposition: fonder une revue ou un journal, pour exprimer des idées, former l'opinion. Combien de ces projets n'ont connu, faute de fonds, que les limbes de l'enthousiasme! Le peuple a réglé cela depuis longtemps avec la rondeur de son bon sens: « On ne fait pas les élections avec des prières ». Idéalistes férus de culture antique, peut-être les Canadiens français ont-ils méprisé la richesse sans s'arrêter à sa puissance pour le bien. L'art, qui fait aujourd'hui le renom de pays même appau-

vris, est né dans des périodes d'intense prospérité. Les nations qui commandent par l'esprit sont des nations riches. Ne négligeons pas trop cette source d'énergie nationale: si elle présente des dangers, l'idéalisme, auquel je viens de faire allusion, nous en sauvera, pourvu que, l'ayant gardé, nous en comprenions la fécondité.

* * *

Le Trésor alimente et soutient les initiatives des gouvernements, depuis le pouvoir central jusqu'à la plus modeste commission scolaire, chargée d'un seul devoir: l'enseignement. Sans le Trésor, rien ne se ferait; le progrès de la collectivité deviendrait impossible; pis encore, la formule même de la société, qui tend à réaliser la fin de l'homme, serait inopérante. Revenir aux modes primitifs et consentir à habiter des cavernes? Ce temps n'est plus. Au civilisé il faut la protection, l'hygiène, le déplacement, et même des plaisirs communs: panem et circenses. *L'État assure la défense du pays, la santé publique, la police des intérêts, la circulation des voyageurs et des choses, la transmission de la pensée, l'expansion des arts; mais il n'y parvient qu'en exigeant du citoyen une collaboration constante sous la forme de l'impôt.*

L'État fait donc la somme des ressources individuelles, et c'est ce qui communique aux finances

publiques leur plus grand mérite: une valeur éducative. Le contribuable, en contact journalier avec les procédés appliqués au perfectionnement de son milieu, est à l'affût du bien général: il en devient l'instrument. Du moins, il devrait en être ainsi. D'autant que, dans un pays fédéralisé, la décentralisation politique dégrade les responsabilités en les allégeant et les met, sous des aspects de plus en plus simples, à portée de la volonté. Les paroisses ou les municipalités s'intéressent aux personnes et aux biens; la province prône les traditions et soigne la propriété collective; l'autorité centrale s'exerce sur l'ensemble du territoire et sur la nation. L'individu s'habitue, par approches, à la conduite des affaires publiques; il forme son esprit de civilité, comme disait le XVIIIe siècle; il acquiert le désir de l'action et, s'il se prononce, dans un conseil ou à la Chambre, c'est en connaissance de cause; il sert les siens, ce qui est quelque chose, et il s'impose au moins à la curiosité respectueuse de ceux qui prisent un homme pour son sens pratique.

Mais, comme dit encore le peuple—un peu court dans ses expressions, mais si vrai dans sa sagesse bougonne—si cela était, on le saurait. Voilà, nous ne le savons pas; et parce que personne ne nous l'a enseigné. La vie financière, comme la vie économique, va toute seule au hasard

des rencontres ou des concurrences. Le défaut d'observation et de réflexion nous a retenus de formuler une doctrine qui nous eût donné une ligne de conduite bien nécessaire. Il y a quelques années, une revue disparaissait, de guerre lasse. Ce n'était qu'un incident car, dans notre pays, le monde des revues est, lui aussi, livré à la mortalité infantile. Avant de renoncer, les directeurs s'assemblèrent pour dîner en beauté. On prononça des discours, comme d'habitude; mais ceux-là prirent un caractère plus grave, celui d'un testament de l'action. Ces hommes avaient été d'ardents défenseurs de la **race**, *comme nous répétons volontiers; ils s'étaient battus pour nous redonner, avec la fierté, une énergie nouvelle. Quel fut leur dernier mot, au moment de déposer les armes après dix années de conviction et d'efforts? Un vœu, un seul, réclamant pour les nôtres le secours de la science économique.*

Un peu plus d'attention aux choses des finances, au maniement des deniers publics, à leur destination, à leur emploi, ferait de nous des êtres autrement puissants. Nous avons joué dans les parlements un rôle considérable, et que je grandirais plutôt que de le diminuer d'un doute: ce fut presque toujours en demeurant dans le domaine des idées générales, et je conviens que c'est celui où notre influence a le plus

de chance de s'exercer. Cependant, on ne nous a guère entendus chaque fois qu'il s'est agi de finances, de crédit, de monnaie. Autour de ces questions les Débats *sont souvent vierges de noms canadiens-français. On s'en rend compte de l'autre côté de la barricade, où l'on accumule les engins de l'espèce que nous repoussons. Une connaissance, facile à acquérir par l'étude de nos administrations, nous vaudrait une victoire complète par la confiance ou la crainte que notre attitude ainsi renouvelée ne manquerait pas de susciter. L'un des nôtres n'a jamais été ministre des finances, et c'est à peine si nous avons atteint les Travaux publics, ministère de premier plan en matière de crédits. A Québec, nous concédons à la minorité la trésorerie provinciale. Je n'en fais reproche à personne. C'est le ministère le plus commode à abandonner aux Anglo-Canadiens, que l'on ne voit guère dirigeant l'enseignement ou la colonisation; mais je crains que cette renonciation ne soit pas tout à fait politique, qu'elle ne résulte d'une sorte de consentement paresseux ou, ce qui serait plus grave, d'une insouciance trop facilement satisfaite. Nos pères n'ont rien ignoré de la Constitution anglaise qu'on leur opposait. Nous n'avons pas, non plus, le choix des armes.*

Le Trésor public est donc la bourse commune ainsi que, par tradition, les Anglais le définissent quand ils exaltent le power of the purse. *La science qui en traite, si science il y a, porte le nom de Finances publiques ou simplement de Finances, au pluriel, par opposition à la finance, puissance des marchés, faite des entreprises privées de crédit ou de spéculation.*

On apprend trop tard à se dégager des livres pour se livrer à la réalité, dont l'apport est pourtant si riche; on néglige, pour une érudition pénible, l'expérience que les hommes poursuivent. Revenu d'Europe il y a vingt ans, j'ai fait comme tout le monde; j'ai eu recours, devant la pénurie d'ouvrages canadiens, à des bouquins étrangers pour y trouver les définitions dont je désirais faire une synthèse. J'établis une géographie des auteurs et consultai tour à tour un Italien, un Allemand, un Anglais, un Américain, des Français, pour constater que Nitti, Wagner, Bastable, Seligman, Leroy-Beaulieu, Jèze et Neymark me donnaient une même réponse: les finances adaptent les recettes d'un État à ses dépenses; elles recherchent d'où proviennent les fonds publics et où ils vont, comment ils sont perçus, gérés et distribués. Je vis aussi que certains d'entre eux tentaient de « qualifier », comme on dit en statistique, l'objet de la science

des finances, en parlant de recettes et de dépenses ordinaires ou extraordinaires: c'est poser trop tôt la difficile question des budgets spéciaux auxquels l'emprunt pourvoit, et c'est faire entrer dans la définition un élément non pas exceptionnel, puisque, ici, l'exception est devenue la règle, mais troublant. Joseph Garnier, qui écrivait en 1862 avec la naïveté d'un précurseur, va jusqu'à proposer les recettes et les dépenses véritables *des gouvernements. Qui tranchera le débat que pareil mot allume?*

Il ne s'agit pas de discuter l'État, dont l'intervention est constante, mais de le montrer à l'œuvre; ni de suivre dans leurs complications les rouages des ministères ou des services, mais de dégager les impulsions qu'ils reçoivent du centre auquel ils sont rattachés par le souci d'argent. C'est la vie des budgets qu'il faut dégager.

On y arrive mieux par la voie de la pratique, la seule qui s'ouvre, en définitive, à qui veut se renseigner. Comment adapter à nos finances les manuels savants sans s'être familiarisé avec la procédure parlementaire et les méthodes de comptabilité et de contrôle que les circonstances historiques ou les exigences du milieu nous ont imposées? Etude de première main, que j'ai dû entreprendre sans guide, qui exige une enquête longue à poursuivre parce qu'elle est singulière-

ment étendue; et qu'elle ne peut être accomplie qu'à travers les hommes, et dans les documents auxquels on réserve d'ordinaire le sort du panier à papier. Ces pièces, je les indiquerai au passage, faisant de la bibliographie en marchant, si j'ose dire, et conduisant le lecteur aux sources mêmes où il pourra puiser, au fil des événements.

De l'Europe, je ne garderai que des points de comparaison propres à accentuer nos positions: nos finances, calquées sur celles de la Grande-Bretagne, n'en ont pas gardé la rigidité; un régime plus démocratique, un territoire plus vaste, peut-être aussi l'intention de simplifier, ont façonné chez nous avec des procédés identiques une physionomie différente. La Constitution y menait d'ailleurs. Elle a imposé à notre régime fiscal les grandes lignes de son expansion. Les budgets des provinces, nourris d'impôts directs, consacrés aux mêmes dépenses, ont une allure semblable. Le budget central évolue avec plus de liberté. Il s'est peu à peu européanisé. Dans les commencements, il a pris charge d'un pays nouveau qui, par surcroît, était une colonie: ses ressources, et partant sa puissance, lui étaient déléguées; il émargeait, pour une part, au Trésor de la métropole. Il s'est dégagé de cette gangue par la conquête d'une première autonomie qui lui vint de la libre disposition des deniers pu-

blics, du droit d'instituer l'impôt, fût-ce à l'encontre des intérêts impériaux, et de la responsabilité ministérielle. Il se prêta dès lors avec plus de décision à l'organisation des forces économiques et, en particulier, à l'installation d'un outillage—routes, chemins de fer, canaux—qui permit l'exploitation de richesses dont il attendait pour lui-même plus d'aisance. Bref, le Trésor fédéral fut longtemps constructeur.

Le cadre affermi, le paysage s'anima d'hommes venus de tous les points du monde. Une grande prospérité fit mine de s'établir, s'établit en fait, puisqu'elle a résisté plus qu'on ne l'aurait cru à la pire des crises. Mais la guerre l'arrêta d'un coup brusque, après l'avoir intensifiée. La fin des hostilités laissa au pays pacifié le problème d'une dette alourdie. La population, qui avait apporté de l'étranger un esprit européen, ou qui s'était laissé gagner par les impératifs du civisme américain, réclama des réformes sociales. L'élan brisé des chemins de fer reporta sur l'État le fardeau qu'une ambition légitime, née d'un étourdissant progrès, avait destiné à l'initiative privée. Le Canada apparut vieilli avant le temps: le reflet de ses finances éclaira des traits accentués vers la virilité, et qui ne sont plus ceux d'un pays neuf.

Les crises révèlent l'importance du crédit public. Le dur procédé de la déflation, sorte d'opération chirurgicale, ramène lentement à leurs limites normales les éléments de la vie économique: les prix se compriment, puis les salaires, les loyers et, enfin, l'impôt. Cela ne va pas tout seul. La vitesse acquise, les intérêts engagés, les habitudes prises forment un faisceau de résistances. Il faut bien, toutefois, se rendre à l'évidence: pour rétablir une situation et ramener la confiance, l'assainissement du budget s'impose.

Les rouages du Trésor commandent la marche de l'organisme économique. Ils sont à l'origine de l'inflation monétaire, sinon de l'inflation-crédit. Si bien que, avant de stabiliser la monnaie, pour rétablir les courants du commerce et des capitaux, il faut équilibrer les finances. Cette vérité s'est peu à peu dégagée comme une leçon d'expérience, précieuse à qui dirige la nation. Cependant, on ne l'a pas reconnue toujours; et plusieurs, me disait Lucien Romier, l'ignorent encore. C'est bien naturel après tout. Comme l'ouvrier et l'employé n'aiment pas que l'on réduise leur salaire, l'électeur n'entend pas qu'on le prive de prébendes péniblement obtenues au nom de la démocratie; et l'État lui-même, par préoccupation politique, hésite à diminuer des largesses auxquelles on s'est accoutumé et qui

sont parfois de mise. Le premier ministre d'une province de l'Ouest a nettement posé le problème à ses constituants. Qu'entend-on, a-t-il dit en substance, par la réduction des dépenses publiques? Veut-on que je refuse à l'école, aux hôpitaux, aux asiles, aux initiatives sociales, les octrois qui leur permettent de vivre et d'agir sans que la population soit pressurée? L'État fédéral, dont le champ est plus étendu, à qui la Constitution confie la conduite d'un pays plus grand que l'Europe et par endroits encore inorganisé, tiendrait volontiers un langage semblable. Renoncera-t-il au paiement des intérêts sur une dette que les événements ont grossie? Mettra-t-il de côté toute initiative nouvelle en ce qui touche l'aménagement du territoire? Laissera-t-il même se perdre l'outillage économique assemblé à tant de frais et qui a rendu possible l'exploitation de nos richesses naturelles?

Dilemme angoissant: d'un côté, une compression presque impérieuse; de l'autre, les exigences, non pas d'une expansion à laquelle on peut bien renoncer pour un temps, mais d'un mouvement qui est la condition même de notre existence.

I

LES CORDONS DE LA BOURSE

LES CORDONS DE LA BOURSE

LE peuple dispose des deniers publics, le peuple seul. De longues luttes, reprises sous toutes les latitudes, lui ont valu une souveraineté que le poids des impôts justifie. *No taxation without representation:* nul n'acquittera l'impôt qu'il ne l'ait consenti. On suit la conquête de ce droit à la trace des révolutions: en Angleterre, en France, aux États-Unis, au Canada.

« Deux victoires ont assuré nos libertés: le contrôle des deniers publics et la responsabilité ministérielle ». Combien ces mots de F.-Debartzch Monk m'ont retenu, étudiant en droit, lorsque j'abordai l'histoire constitutionnelle de notre pays. L'accent anglais de notre professeur, ses origines que nous démêlions mal à cause de son nom, son autorité, apportaient une confirmation britannique à un propos qui se gravait dans nos jeunes esprits canadiens.

La conquête a fait du Canada une colonie de la Couronne dirigée par un conseil unique, choisi par le gouverneur au nom du roi. Pas d'assemblée populaire, partant pas de suffrage. Si, dans la crainte inspirée par la révolution américaine, l'Angleterre nous a reconnu par *l'Acte de Québec* des droits essentiels, ou les a confirmés, elle ne nous a pas jugés aptes, du même coup, à la conduite de nos affaires. Nous n'y aspirions d'ailleurs pas, faute d'une expérience que ne nous avait pas donnée le régime français; et nous préférions l'autorité anglaise à une chambre élue, fût-elle canadienne, où les nouveaux maîtres installés au pays et munis de privilèges eussent donné cours à leurs ambitions. Dans les colonies anglaises du sud, au contraire, des dispositions naturelles et des traditions avaient déclenché un mouvement démocratique et provoqué spontanément les institutions représentatives qui finirent par briser le « premier empire ».

Pendant deux siècles environ—si l'on fait état du régime français—nous avons donc suivi les volontés d'une métropole éloignée, notamment en matière d'impôt et sans disposer des sommes que celui-ci rapportait. La métropole avait la haute main sur les revenus qu'elle retirait de la colonie; s'il y avait un dé-

ficit dans les finances, elle le soldait. Il n'y a pas de « question des subsides » avant 1791, parce qu'il n'y a pas de peuple pour la poser.

Cette année-là, Londres, par l'*Acte constitutionnel*, nous gratifie d'un gouvernement représentatif, ou plutôt d'une chambre de représentants. Pour la première fois nous sommes électeurs. L'Assemblée populaire, dans l'esprit de la nouvelle constitution, peut prendre des résolutions et voter des lois mais elle se heurte à deux puissances: celle du Conseil législatif, qui a le droit de renverser ses décisions, et celle du Conseil exécutif, nommé par le gouverneur, c'est-à-dire par Londres, et dont l'action demeure indépendante.

Nos députés réclament en premier lieu le contrôle des deniers publics, le *power of the purse*. On le leur a reproché. S'ils eussent été plus au courant—Craig leur faisait grief d'ignorer la Constitution anglaise et de s'en prévaloir tout de même—ils eussent exigé plutôt la responsabilité ministérielle. C'est bonnet blanc ou blanc bonnet. Le raisonnement est bien d'une époque où nos adversaires entendaient se réserver les avantages de la Constitution, telle qu'ils la concevaient, sans admettre qu'elle pût donner lieu à une autre interprétation, et qui nous fût favorable. La responsabilité ministérielle ?

Nous n'avons pas laissé de la poursuivre, en exigeant le contrôle des deniers publics. La Chambre britannique a suivi cette voie pendant des siècles aux fins de s'assurer la suprématie politique qu'elle exerce aujourd'hui. Aujourd'hui, c'est-à-dire depuis le XIXème siècle. Avec cette arme, les deniers, on vient à bout de tout, des résistances les plus obstinées et des refus les plus justifiés en apparence. Nos pères l'ont très bien vu; et John-S. Ewart les félicite d'avoir mené la lutte, fût-ce en matière de finances, contre le Conseil législatif et contre l'Exécutif; en définitive, contre l'arbitraire d'un pouvoir irresponsable. Qu'ils ne s'en soient pas rendu compte dès les commencements, c'est possible, voire probable; mais leurs premiers gestes, les premiers droits acquis les engageaient logiquement vers la détermination de l'impôt, l'orientation de la politique financière, la nomination des fonctionnaires d'exécution. Les gouverneurs, eux, aperçoivent aussitôt le danger et se rebiffent: ils redoutent que le peuple, s'il réussit dans ses desseins de gestion budgétaire, n'atteigne du coup à l'indépendance. Que serait une colonie où la Couronne quémanderait les deniers?

Dès 1792, la Chambre qui vient d'être élue prend cette résolution: « Tous aides et subsides accordés à Sa Majesté par la Législature du Bas-Canada sont le seul don de l'Assemblée de cette province; et tous projets de loi pour accorder tels aides et subsides devraient prendre origine dans l'Assemblée, parce que c'est le droit de l'Assemblée de diriger et de déterminer, dans chacun des projets de loi, les buts, considérations, conditions, limitations et qualifications de tels dons, lesquels ne peuvent être altérés par le Conseil. » Les termes sont tellement nets que je me suis reporté au texte même, reproduit dans les *Journaux* de l'Assemblée législative de 1792, afin de les vérifier. Ils sont exacts; mais ils sont d'origine britannique. Ils ont été empruntés aux règlements de la Chambre des communes de Londres qui a longtemps affirmé le « droit de priorité », et même l'exclusivité de ce droit, avant qu'une loi n'en ait légalisé la pratique au dix-neuvième siècle. Nos représentants savaient la Constitution britannique pour l'avoir *apprise*. On a même dit que certains d'entre eux la portaient en eux comme « descendants d'hommes qui, dans les parlements provinciaux de Bretagne, de Normandie et d'ailleurs, avaient soutenu les intérêts de leurs commettants en s'ap-

puyant sur les *Coutumes* des pays qu'ils représentaient » coutumes qui auraient inspiré la Constitution britannique. J'emprunte ce tableau à M. le chanoine Émile Chartier qui, dans le *Bulletin des Recherches historiques* de janvier 1928, reproduit un article d'Alphonse Lusignan où celui-ci raconte un fait curieux. Trois députés, sous la direction de « Papineau premier » se seraient partagé le pays par régions —Montréal, Trois-Rivières, Québec — pour enseigner à leurs collègues le droit parlementaire de la Grande-Bretagne à l'aide d'un ouvrage dont la première édition avait paru en français à Amsterdam, en 1771 : *La Constitution de l'Angleterre*, par un Suisse nommé Delolme, et où se trouve le texte du règlement des Communes qui servit à rédiger la résolution de 1792.

Les députés canadiens-français avaient donc saisi la virtualité des précédents anglais; peu à peu ils étendaient à la colonie l'expérience de la métropole, ils la dépassaient même comme il sied à des esprits logiques, reprenant le combat où l'Angleterre l'avait laissé, pour le pousser plus avant. Ils étudiaient, fondaient des clubs, organisaient des bibliothèques tant bien que mal. Leur attitude une fois décidée s'affermit et reste la même avec une persistance

que rien ne rebute, ni l'audace ni la crainte. Elle est même intransigeante par moments. On l'a observée à propos de la responsabilité ministérielle à laquelle de grands noms sont attachés et dont la conquête a été marquée d'étapes plus éclatantes; mais le contrôle financier, s'il a été établi à la suite d'un travail plus obscur, moins glorieux d'aspect, a cependant révélé la même obstination à transposer dans un milieu jugé indigne d'un tel honneur les principes consacrés par le peuple britannique, qui manifesteront au Canada, après 1818, toute leur vigueur, et finiront par y être acceptés comme une certitude fondamentale.

« Il appartient, dit l'article 61 des règlements de la Chambre basse du Canada, à la Chambre des communes seule d'accorder des subsides et des crédits parlementaires à Sa Majesté. Les projets de loi portant ouverture de subsides et de crédits prennent naissance à la Chambre des communes, qui a indiscutablement le droit d'y déterminer exactement les objets, destinations, motifs, conditions, limitations et emplois de ces allocations législatives, sans que le Sénat puisse y apporter des modifications. »

Entre ce texte et celui de 1792, à peu près semblables mais aussi éloignés l'un de l'autre

que le rêve et la réalité, se poursuit une bataille acharnée dont il reste à dégager les principaux épisodes.

ESCARMOUCHES

Sous le régime absolu qui suivit le Traité de 1763, Londres se réserva le pouvoir d'instituer les impôts que le Canada devait subir.

La métropole appliquait à l'administration de la colonie quatre sources de revenus:

(a) Le domaine, que nos historiens appellent « revenu territorial » et qui comprenait « les postes du roi, les forges de Saint-Maurice, le quai du roi, le droit de quint prélevé sur les ventes de seigneuries, et les lods et ventes »;

(b) Le « revenu casuel », qui provenait des amendes ou des confiscations;

(c) Les droits d'importation établis sous l'ancien régime, dont, selon M. Thomas Chapais, la « perception était contestée », et qui, de fait, disparurent; et les droits de douane perçus au Canada en vertu de lois britanniques: l'*Acte du Revenu de Québec*, de 1774, par exemple, frappait les eaux-de-vie et les mélasses et instituait des licences d'auberge.

C'étaient les revenus *impériaux*. L'Angleterre en dispose par ses représentants. Le gouvernement de la colonie y tient par-dessus

tout; il va refuser sans répit d'abandonner des revenus qui lui permettent de vivre et de se diriger à sa guise, qui sont l'élément le plus sûr de sa puissance. Il reste ainsi le dispensateur d'une partie des fonds publics et règle de sa propre autorité, sans recourir au bon vouloir de la Chambre basse dont il redoute l'ingérence, les dépenses essentielles, celles qui le concernent.

D'autre part, la Chambre basse, constituée en 1791, reçoit le pouvoir de prélever des impôts. Elle n'est pas longue à l'exercer. En 1793, elle établit des droits sur les vins; et, en 1795, sur le café, le sucre, le tabac, le sel. Elle augmente aussi les licences d'auberge et frappe d'un impôt les colporteurs, trait caractéristique de l'époque. Appelons ces revenus: *provinciaux.*

Les instruments dont se serviront les adversaires sont fabriqués: deux revenus, l'un créé par Londres et dont le gouvernement du Canada, non responsable envers le peuple, entend bien disposer; l'autre, ordonné par nos représentants qui exercent enfin ce *power of the purse* que la Chambre des communes britannique possède depuis des siècles. La Constitution que l'on venait de nous accorder était plus ou moins calquée sur la

Constitution anglaise, plutôt moins que plus, mais elle contenait le germe des libertés qui florissaient dans la métropole. Pourquoi notre Chambre basse n'aurait-elle pas eu le droit d'approprier *tout* le revenu du pays comme en Angleterre?

La question paraît avoir été tranchée dans notre sens, dès 1795.

En 1794, lord Dorchester avait dit dans un message à l'Assemblée que le roi, selon son bon plaisir, avait ordonné que les revenus territoriaux et les revenus casuels « fussent appliqués au défraiement des dépenses publiques de la province ». Ces revenus avaient donc été remis à la province; ils avaient été *désimpérialisés*. En retour la Chambre vote, en 1795, une liste civile de 5.555 livres sterling; c'est-à-dire qu'elle destine de façon permanente une somme de cinq mille cinq cents livres sterling au gouvernement civil, au paiement des fonctionnaires et à l'administration de la justice. Je le répète, la question était réglée.

Mais le gouvernement colonial ne l'entend pas ainsi et garde, en fait, la libre disposition des revenus impériaux pendant des années, jusqu'au moment où la lutte prend véritablement corps. Elle se poursuit de session en session. Chaque gouverneur la reprend. La Chambre

résiste avec constance et n'oublie pas la solution de 1794 et de 1795. Elle le montre bien lorsqu'en 1836 elle invoque l'abandon du domaine et du revenu casuel par le roi, et le vote d'une liste permanente par l'Assemblée, à l'appui de sa prétention que ces revenus sont provinciaux et qu'elle en peut disposer depuis longtemps.

D'ailleurs, en 1817, les officiers en loi de la Couronne, consultés à propos du projet de changer la tenure en franc et commun soccage, avaient objecté que le domaine et le revenu casuel avaient été bel et bien concédés à la province et que si le roi, comme il en avait en théorie le pouvoir, modifiait le régime de la propriété, il ferait disparaître le droit de quint qui revenait à la province, en sorte qu'il faudrait obtenir le consentement de la Chambre pour éviter un *infringement of the pledge given by the Government.*

Et les droits de douane impériaux?—Londres a promis, selon le même message de Dorchester, qu'elle les rappellerait sitôt que la province en aurait institué d'équivalents. Ce qui fut fait, nous le savons, en 1794 et en 1795; mais, dit John-S. Ewart, le gouvernement impérial ne tint parole qu'en 1831. Les lords judiciaires, en 1807, inclinent à reconnaître,

si l'on saisit bien leur pensée entortillée, que la province doit *consentir* à la disposition de ces revenus impériaux.

Tout cela resta lettre morte, et ne fut qu'un mouvement dans le sens de l'interprétation logique des principes constitutionnels appliqués en Angleterre. Le gouvernement négligea la solution apportée par Dorchester et préféra rester indépendant du peuple composé surtout de Canadiens français. On lui offrait la paix, il choisit la guerre.

* * *

Sous les premiers gouverneurs le problème ne se pose pas, quoique Milnes prévoie déjà, en 1804, les conflits qui se préciseront lors de l'administration de Craig. Le gouvernement puise à son aise dans les revenus impériaux. L'Assemblée offre bien de concourir aux dépenses en faisant les fonds nécessaires à la gestion du pays, l'autorité se dérobe. Mais le temps accomplit son oeuvre. Les revenus impériaux *deviennent insuffisants*, quand les revenus provinciaux s'accumulent. Il y a déficit d'un côté, excédent de l'autre; un excédent notable: 140.000 livres. Il eût été fort simple pour le gouvernement de recourir au Trésor provincial; mais il y avait le principe.

Le gouvernement utilise d'abord une source spéciale, « les extraordinaires de l'armée » ; puis il se décide à prélever des sommes sur le Trésor provincial, sans l'autorisation de l'Assemblée et en dépit des précédents si chèrement payés en Angleterre.

Les choses allèrent ainsi, atténuées par la guerre de 1812; mais un moment vint où il fallut bien prendre attitude. En 1818, lord Bathurst, secrétaire des colonies, conseille de demander à la Chambre les subsides nécessaires pour combler le déficit des revenus impériaux: la lutte est engagée. Elle va durer trente ans.

Je m'en tiens aux attitudes et j'écarte les détails, qui sont innombrables parce que la procédure parlementaire multiplie les moyens de résistance. Le lecteur les trouvera dans le livre de Robert Christie: *History of the Late Province of Lower Canada;* dans la brochure de John-S. Ewart: *Control of the purse in Lower Canada*, véritable dossier où l'on poursuit une étude de première main; dans l'excellente monographie de M. l'abbé Lionel Groulx: *Nos Luttes constitutionnelles, II, la Question des Subsides* et dans le *Cours d'Histoire du Canada*, de M. Thomas Chapais.

Que va-t-on demander au juste à l'Assem-

blée que l'on entend réduire au moindre rôle? Une liste *permanente* et le vote du budget par chapitres. La liste, applicable aux services de l'administration, et donc au paiement des fonctionnaires, *aurait laissé au gouvernement sa liberté d'action* puisqu'elle l'aurait dispensé de réclamer chaque année les fonds destinés à la conduite du pays. Le vote par chapitres, c'est-à-dire par larges tranches—une somme globale de 1.909 livres attribuée au Conseil exécutif, selon l'exemple donné par lord Aberdeen— aurait réduit les moyens de contrôle. Le gouvernement s'était d'ailleurs mis du bon côté en grossissant les crédits qu'il exigeait.

La Chambre refuse. Elle ne désire s'engager que pour un an. Elle diminue les dépenses, où elle voit des prébendes; et elle vote le budget par articles, appropriant une somme déterminée à chaque service de façon que le gouvernement soit contraint de s'y tenir. Le Conseil législatif résiste. Les partis ont pris position.

Dès son arrivée, en 1820, Dalhousie se prononce en des termes qui ne laissent pas de doute sur ses intentions:

> « *The Duke of Richmond has very justly observed that the representative part of the Legislature here is not fit to be entrusted with*

other powers than a superintending watch over the expenditure. His Majesty's Government must direct. The more firm the rule according to the constitutional law the better it will be found to answer the character and disposition of the people, and the present circumstances of the country. »

La Chambre tient bon. Elle approprie tout le revenu, tous les revenus—impériaux ou autres. Si elle laisse passer un budget par chapitres, elle le discute au préalable, article par article. Elle refuse la liste permanente, sauf les cinq mille cinq cents livres qu'elle a vainement troqués autrefois contre la disposition des revenus territoriaux et du revenu casuel. Enfin, elle octroie au gouvernement une somme supérieure à celle qu'il demande, pour faire preuve de générosité et montrer que, en tentant de restreindre l'action du pouvoir exécutif sur les deniers, elle n'obéit pas à une pensée de parcimonie mais bien à un principe de finances.

Le Conseil, de son coté, ne veut pas de crédits annuels, n'a cure des articles où l'Assemblée populaire cherche à le confiner, et n'admet pas que celle-ci touche aux revenus impériaux.

La Chambre se cabre. Elle s'en prend à l'impôt, qu'elle veut réduire, et elle interdit

au Receveur de disposer des fonds provinciaux.

Le gouvernement continue néanmoins de tirer sur le Trésor, et il en avertit l'Assemblée, en la prorogeant; car les prorogations, qui ont été aussi des moyens de combat, expriment une sorte de rage de la part des autorités contre les résistances populaires inspirées de la tradition britannique. « Guerre de tranchée », dit Ewart.

En 1823, l'Assemblée fait mine de se rendre. Elle vote le budget qu'on lui présente, mais elle exige que les dépenses soient prélevées sur l'ensemble des recettes. Le Conseil laisse passer, tout en réservant l'avenir. Il est sur ses gardes. Il sent quelque subterfuge sous le texte auquel l'Assemblée a eu recours. Mais l'idée de crédits permanents est abandonnée et les *estimates* sont établis par articles. Deux principes paraissent donc triompher qui, aujourd'hui, sont acquis: l'annualité du budget et sa spécialité. Reste la question fondamentale: *l'appropriation de tout le revenu.*

Dalhousie essaie d'un budget bipartite: les crédits puisés aux ressources impériales ou permanentes iront à l'administration et à la justice, feront fonction de liste civile; les autres, tirés des revenus provinciaux, pourvoiront aux travaux publics. La Chambre repousse

ces distinctions. « Elle énumère les charges et les offices, dit Ewart, et approprie une somme globale, payable sur les revenus impériaux et le crédit permanent de cinq mille cinq cents livres et, pour l'excédent, sur ce qui restera de deniers entre les mains du Receveur. » Le Conseil, est-il besoin de le dire, n'accepte pas.

Francis Burton, qui remplace Dalhousie durant son séjour en Angleterre, rétablit l'unité budgétaire. La différence entre les revenus impériaux et les revenus de source canadienne disparaît; ou, du moins, la différence entre les fonds qui doivent solder la liste civile, et que l'on avait puisés jusque-là dans les revenus impériaux, et les autres, ceux dont l'Assemblée pouvait disposer. Les revenus provinciaux combleront simplement le déficit impérial. La Chambre raye quelques crédits, fait ici et là des réductions, et vote un budget global. Le Conseil se rend. L'accord est fait. Mais il y a Londres, où se trouve Dalhousie qui se rebiffe et condamne l'attitude de Burton. La Chambre avait touché, une fois de plus, à l'arche sainte, en appropriant tout le budget, et pour un an seulement: plus de crédits permanents, de revenus réservés à la Couronne, de budget bipartite. C'était, en fait, le « contrôle » obtenu, exercé. Bathurst adresse à

Burton *a very marked censure for his conduct.* Tout est à recommencer.

VERS LA RÉVOLTE

À la suite de pétitions adressées à Londres par les Canadiens français, l'ensemble de la politique anglaise au Canada fut porté devant la Chambre des communes qui, après une longue discussion, constitua un comité chargé de faire enquête. Celui-ci soumit son rapport en 1828.

Le Comité, dans le style précautionneux des documents officiels, blâme l'administration canadienne. Le mal ne vient pas tant des lois que du sort qu'on leur a fait, de la manière dont on les a appliquées. Il est sans doute nécessaire de les modifier, mais les changements n'auront de résultats que si l'on est résolu à observer, dans « ces loyales et importantes colonies », l'impartialité propre au régime constitutionnel.

Quoique les revenus, produits de l'*Acte* de 1774, reviennent, selon les conseillers juridiques, à la Couronne, les intérêts bien compris de la province seraient sauvegardés si toutes les recettes et les dépenses tombaient sous le contrôle de la Chambre, sauf les revenus casuels et territoriaux. On devrait établir une

liste civile, c'est-à-dire, autoriser une fois pour toutes, sans les soumettre chaque année au pouvoir législatif, certains traitements, ceux, par exemple, des membres du Conseil exécutif et des juges: un fort petit nombre d'exceptions, après tout. Quant aux prélèvements sans autorisation sur le Trésor provincial: ils sont déplorables.

Le Comité a procédé en toute objectivité; il se défend de toucher aux individus, à Dalhousie en particulier pour qui il ne se montre pas particulièrement tendre; mais il lui paraît que les accusations graves dirigées contre le représentant du roi exigent une enquête.

Le rapport condamnait en somme la conduite des gouverneurs. L'Assemblée législative l'entendit ainsi et y vit une approbation, au moins relative, de son attitude. Dalhousie fut rappelé, mais Londres ne fit rien. On laissa aux bureaux de régler la difficulté quand le Parlement anglais aurait trouvé une solution si on la lui avait demandée. D'ailleurs, en renonçant aux prélèvements sur le Trésor, on craignait de se lier aux volontés de la Chambre canadienne. L'Angleterre savait bien que le mouvement d'émancipation aboutirait; elle le sentait général au Canada comme il l'avait été aux États-Unis avant la révolution. Elle

préférait attendre, ne pas s'avancer en énonçant le principe de l'indépendance coloniale, dont elle apercevait les dangers pour l'autorité, alors exclusive, de la Couronne, dans un pays où la responsabilité ministérielle, que l'on allait réclamer avec vigueur, n'existait tout de même pas encore. Elle préférait maintenir sa politique, au moins en théorie, quitte à céder peu à peu devant les exigences de la réalité, du fait accompli: *yield graciously*. Cela est bien anglais. La lutte continue donc, chaque parti gardant ses positions.

Kempt tente d'établir une sorte de liste civile: les revenus impériaux et les revenus appropriés (5.555 livres) seront réservés à la Couronne, et les revenus provinciaux soumis à la Chambre. Celle-ci, tout en admettant l'opportunité d'une liste civile, persiste dans ses intentions; elle vote un montant global « à prendre sur tous les revenus ». Le Conseil laisse passer, Londres de même. L'année suivante, bien que le succès s'obtienne à la faveur de la « voix prépondérante » de l'Orateur, le budget est accepté dans le même esprit. C'est un progrès, une étape vers la solution. Enfin, le peuple « dispose ».

Le gouvernement de Londres fait une concession de plus: il accepte de troquer les reve-

nus impériaux, sauf les revenus territoriaux, contre une liste civile. Il semblerait que tout le monde fut d'accord. La Chambre, malheureusement, refuse. Elle répond par une « série de griefs », et vote le budget dans la forme qu'il a prise depuis quelques années. Le gouverneur sanctionne la volonté populaire. Londres cède cette fois. Le Parlement britannique, par le statut 1 et 2 Guillaume IV, qui ne fut pas appliqué, il est vrai, dans le Bas-Canada, remet à la Chambre les revenus prélevés en vertu de l'*Acte* de 1774.

En 1831-32, lord Aylmer revient à la charge. Logiquement, puisque le statut impérial a tranché la question, il demande encore une fois une liste civile, mais de moindre importance. La Chambre se dérobe de nouveau. Les crédits sont diminués. Un budget spécialisé est adopté, mais il est réservé à l'assentiment de Londres qui acquiesce à regret, pour éviter des complications. Lord Aylmer note: si ces idées s'accomplissent, le Canada ne sera plus colonie que de nom. Et Ewart: « Aylmer avait raison, la Chambre aussi ».

Le gouverneur, de guerre lasse, renonce à la liste civile: il paiera les traitements privilégiés sur les revenus impériaux. La Chambre garde son attitude. Elle réduit les demandes de

crédit, et s'élève contre certains bénéficiaires, qui ne devraient pas être de l'Exécutif et du Conseil: reflet de la lutte qui s'est amorcée pour la réforme du Conseil. Les dépenses seront imputées à tous les revenus, que l'on énumère cette fois: droits de douane, revenu casuel et domanial, revenus provinciaux. Devant cette nomenclature voulue, qui ne laisse pas de doute sur l'intention, le Conseil législatif résiste. Il veut bien d'un principe « impliqué », le mot est de Ewart, il ne veut pas d'affirmation catégorique.

La querelle déborde la Chambre et gagne le peuple. Les « Constitutionnels » s'insurgent au nom de la souveraineté de la *Mother Country* qu'ils entendent faire respecter. Après que la Chambre eut formulé les *quatre-vingt-douze résolutions* où tout le débat financier est posé avec une vigoureuse précision, les « Constitutionnels » reprennent leurs menées et les Anglo-Canadiens, repoussant la «domination», le « joug » du parti français, se déclarent « opprimés et insultés ».

Aylmer proteste contre les *quatre-vingt-douze résolutions*, ce que la Chambre considère comme une atteinte à ses attributions, à ses privilèges. La responsabilité ministérielle fait son chemin: elle jaillit, elle aussi, des *résolutions*

qui constituent le dossier complet de nos revendications. La Chambre reproche au gouverneur d'avoir utilisé sans son consentement les revenus impériaux et les fonds appropriés, d'avoir confié des fonctions publiques à des hommes violents. Des années passent, sans budget.

Les Anglais du Canada se défendent jusqu'en Europe. Les relations par correspondance ne suffisent plus: ils réclament un commissaire. Ils veulent que la Constitution soit respectée et que la suprématie de la Couronne soit reconnue.

Lord Gosford, sir Charles Grey et sir George Gripps viennent enquêter. Leurs conclusions, du moins celles des deux derniers, sont étroites. La Chambre n'accorde de crédits que « pour six mois » ; et le Conseil législatif continue de faire jouer « la guillottine ». Aylmer est rappelé.

La lutte s'oriente différemment, elle se complique en s'intégrant la responsabilité ministérielle et la réforme du Conseil législatif, que réclamaient les *quatre-vingt-douze résolutions*. Toutes les cartes sont jouées. La Chambre distingue des « torts » nouveaux, dont elle exige le redressement avant de consentir à voter les crédits. Nous sommes au

noeud de la situation, au cran dont dépend le mécanisme entier. Les députés ne changeront plus d'avis. Ils ont accordé « comme une marque de confiance dans le gouvernement » des crédits pour six mois. C'est assez. Qu'on fasse droit maintenant à leurs réclamations. Ils ont la Constitution de leur côté, et tous les précédents de l'histoire britannique. La Chambre ajourne jusqu'au moment où elle aura reçu justice.

Le gouverneur louvoie. Il accepterait même de réformer jusqu'à un certain point les Conseils, qui sont de plus en plus impopulaires. En Angleterre, une partie de l'opinion s'émeut. Mais le roi n'imagine pas qu'on se rende aux volontés d'une colonie. Il défend ses prérogatives et se piète, aussi lui, sur ce qu'il croit être le terrain constitutionnel. « Je ne consentirai jamais, dit Guillaume IV, à me départir des terres de la Couronne, ni à rendre le Conseil électif. » Pourtant, c'est la politique personnelle de Georges III qui a fait la révolution américaine.

LONDRES BOUGE

Les résolutions proposées par lord John Russell, en mars 1837, au Parlement impérial, et acceptées par celui-ci, rappellent que la

Chambre canadienne refuse de voter le budget depuis au-delà de quatre ans et laisse la Couronne sans aucun crédit pour l'administration de la justice et le gouvernement civil. Le Trésor de la colonie doit, de ces deux chefs, plus de cent quarante-deux mille livres. La Chambre canadienne, saisie de cet état de choses en septembre et en octobre 1836, a refusé quand même l'octroi des crédits tant que le Conseil législatif ne serait pas rendu électif et la responsabilité ministérielle reconnue. D'ailleurs, elle a jugé à propos de suspendre ses délibérations aussi longtemps que le gouvernement anglais n'aurait pas réformé la seconde chambre conformément au désir du peuple. Il n'est pas possible de rendre le Conseil électif; mais on prendra des mesures pour lui ramener la confiance publique. Il ne faut pas songer non plus à sanctionner le principe de la responsabilité ministérielle, mais on améliorera la composition du Conseil exécutif. D'autres réformes seront amorcées. En attendant, le gouverneur est autorisé à prélever d'office sur le Trésor la somme de cent quarante-deux mille livres que l'on doit. Quant à la disposition des deniers, on remettra à la Chambre le contrôle des revenus héréditaires, territoriaux et casuels du moment où elle accordera une liste

civile pour assurer le fonctionnement normal des rouages de l'État.

* * *

C'était revenir au point de départ, aux prélèvements d'office. Vraiment, après un aussi long débat, ce n'était pas un succès. Cette fois pourtant la question prend de l'ampleur; la responsabilité ministérielle y est greffée de façon définitive: c'est bien son indépendance d'action, la conduite des affaires publiques, la libre expression de sa volonté que la Chambre du Bas-Canada veut obtenir coûte que coûte.

C'est la révolte.

Le gouverneur a beau défendre les privilèges du souverain, prêcher la subordination, prier presque pour qu'on évite les écrits séditieux, les réunions protestataires, promettre des réformes, la confiance est morte à la suite du triomphe de l' « oligarchie coloniale ».

Les résolutions Russell, disent nos politiques, sont un « abus de pouvoir », la violation d'engagements solennels, la ruine de nos libertés. Nous croyions impossible cette injuste faveur envers des fonctionnaires honnis du peuple. Vous ne touchez pas au Conseil législatif; vous vous contentez de nous annoncer des réformes: puissent-elles être acceptables.

Nous gardons, en attendant, nos attitudes; car rien dans les affirmations du gouverneur ne nous empêche de retenir les subsides. Nous n'avons eu recours qu'à des moyens constitutionnels, fondés sur des principes reconnus. Nous avons à coeur le rétablissement de la paix; et nous sommes prêts, pour l'obtenir, à tous les sacrifices, fors l'honneur et la liberté. On devrait rescinder les résolutions parce qu'elles sont contraires à nos droits et aux intérêts de la colonie, et conduisent aux pires abus et à la corruption. Quelle joie, si cela s'accomplissait au début du règne de Victoria.—Vos résistances, répond le gouverneur, ont annihilé la Constitution.

Après la Rébellion, lord Russell réitéra sa volonté de ne rien céder. Un Conseil élu, la responsabilité ministérielle, signifieraient l'indépendance du Canada. Le peuple a refusé de voter les subsides. En autorisant le gouvernement canadien à puiser dans le Trésor, Londres a assuré la vie des services administratifs. Le Parlement anglais eût-il d'ailleurs cédé qu'il n'aurait pas rétabli la tranquillité; il n'aurait ni gagné, ni fondé la paix. Le gouvernement devenu responsable obéirait-il encore à la métropole? Qu'il prenne fantaisie au gouvernement colonial d'interdire l'entrée

au Canada des troupes britanniques, par exemple. Le gouverneur renverrait les ministres. Et après? La Chambre aurait le moyen suprême de refuser le vote du budget. On voit bien que c'est une impossibilité.

L'avenir devait donner tort à lord Russell; mais, pour le redire en passant, cette préoccupation du ministre anglais montre toute l'importance des subsides et combien nos pères ont eu raison de s'y attacher d'abord.

Le *Conseil spécial*, institué après la révolte, reçut la dictature financière, et lord Durham vint faire enquête sur notre situation. Dans une dépêche du 9 août 1838, il relève les désaccords profonds qu'il a constatés dès son arrivée, désaccords qui existent même entre les colons d'origine anglaise et les autorités constituées. Celles-ci ont abusé du pouvoir. L'Exécutif s'est montré négligent et corrompu; il n'a pas su se faire respecter. La suspicion a une large raison d'être. Mais, et c'est humain, les Anglais de la colonie aiment mieux *take care of themselves* que de se soumettre à la majorité canadienne-française.

Le fameux rapport de lord Durham a été l'objet de bien des attaques à cause d'injustifiables jugements sur les Canadiens français, jugements d'aristocrate à courte vue; mais,

en matière constitutionnelle, ce document est remarquable et révèle beaucoup de pénétration. Le conflit, et en particulier le conflit financier, y est exposé et analysé avec une rare acuité.

C'est un conflit que l'on retrouve « dans toutes les colonies » entre le pouvoir exécutif et le corps représentatif, expliquait lord Durham. L'administration est entre les mains de gens qui ne coopèrent pas avec l'Assemblée populaire. Celle-ci rejette les mesures qui lui déplaisent et le gouvernement refuse de se plier aux volontés du peuple. Dans cet imbroglio, le budget a servi d'arme de combat et de défense. En confiant à la chambre élue l'appropriation de certains revenus, on a provoqué une longue lutte pour la conquête d'un contrôle sur les deniers nécessaires au fonctionnement de toute administration. La responsabilité ministérielle s'est greffée sur le problème financier: le refus d'établir une liste civile a paru le « seul moyen de réduire les fonctionnaires à quelque responsabilité ». C'était un moyen légitime, un moyen qui, pour tout Anglais, est un droit de la chambre populaire. En vain cherchait-on à éviter cette conséquence logique de principes une fois posés, en limitant l'esprit de la Constitution; en vain espé-

rait-on que les représentants du peuple renonceraient à disposer d'une partie du revenu, pour se borner à faire des lois en regardant agir des hommes en qui ils n'avaient pas confiance.

Le principe de la responsabilité ministérielle n'a jamais été reconnu dans ces colonies. La Chambre, le peuple par conséquent, n'a aucune action sur les fonctionnaires, des hostiles, aucun moyen de les démettre. Comment un Anglais a-t-il pu imaginer cette union de la représentation populaire et de l'irresponsabilité? La Chambre ainsi privée de ses privilèges, le conflit était fatal. On a cherché des remèdes; on a fait des enquêtes qui n'ont rien donné. Et, de guerre lasse, la Chambre a eu recours au moyen suprême que le souverain a su écarter en Angleterre, le refus des subsides. Ce fut la guerre contre l'Exécutif pour lui arracher des pouvoirs qui sont inhérents au gouvernement représentatif.

J'ai insisté sur ce document, dont on ne saurait trop conseiller la lecture, parce qu'il analyse admirablement la situation et que, en confirmant nos attitudes, il nous donne raison.

Mais, répondra-t-on à Durham, le Canada n'est qu'une colonie.—Est-ce aussi sûr que cela? poursuit-il. Qu'en a-t-on fait, le jour

où on lui a donné un gouvernement populaire? Qu'est-ce qui a poussé à cette concession? Ce gouvernement, si l'on ne veut pas qu'il fonctionne dans sa plénitude, on en fait une comédie—*a mockery*— et une source de malentendus—*a source of confusion.*

* * *

Lord Russell donna des instructions au futur lord Sydenham. C'était en septembre 1839. Il est bien difficile, disait Russell, d'instituer au Canada la responsabilité ministérielle. Toutefois, l'harmonie étant nécessaire au bon fonctionnement de la chose publique, le gouverneur aura soin de confier les rênes à des personnes qui ont la confiance du peuple. Il avance à pas de loup. Au fond, il ne peut pas se résoudre à l'autonomie coloniale. Le 16 octobre, un peu plus d'un mois après l'envoi des instructions, il écrit: n'acquiescez pas. Souvenez-vous des résolutions prises par les Chambres anglaises qui se sont nettement prononcées. Abstenez-vous. Les idées de ceux qui préconisent la responsabilité ministérielle sont un danger.

Le gouverneur n'ose pas publier ces instructions. On m'a conseillé, se contente-t-il de dire, de diriger les affaires du pays selon les

désirs et suivant les intérêts du peuple, et d'accorder à ses sentiments la déférence qui leur est due.

Le temps, tout de même, faisait son oeuvre.

LA VICTOIRE

Le 23 juillet 1840, le Parlement impérial donnait au Canada une nouvelle constitution: *An act to reunite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada.* Seul le texte anglais est officiel; mais on en trouvera une traduction ancienne en appendice au sixième volume des *Ordonnances faites et passées par Son Excellence le Gouverneur Général et le Conseil spécial pour les Affaires de la Province du Bas-Canada.*

Plusieurs articles avaient trait aux difficultés d'ordre financier. Londres imposait à la colonie une liste civile de soixante-quinze mille livres, dont quarante-cinq mille destinées aux traitements et aux pensions du gouverneur et des juges; et trente mille, aux émoluments des ministres et de quelques hauts fonctionnaires. Ces dépenses étaient permanentes, en principe, bien que les émoluments des ministres ou des fonctionnaires ne fussent prévus que « durant la vie de la Reine et cinq ans après son décès ». Les traitements pouvaient être di-

minués; et les économies ainsi réalisées, reportées sur les services publics. Les fonds destinés aux pensions des juges ou des fonctionnaires d'exécution ne devaient pas dépasser le maximum indiqué. D'ailleurs, les comptes publics et les noms des titulaires de pensions seraient communiqués à l'Assemblée législative. On avait tout prévu.

En retour, Londres renonçait aux revenus territoriaux et aux « autres revenus qui étaient à la disposition de la Couronne ». Désormais, toutes les recettes tomberont dans un « fonds consolidé », les deux tiers pour toujours, l'autre tiers « durant la vie de la Reine et cinq années après sa mort ». Les chambres pourvoiront à la vérification, aux frais de perception et d'administration du Fonds consolidé. La consolidation des revenus ne changeait rien aux affectations décidées par des lois antérieures. Pour la première fois, un Trésor public était constitué.

L'*Acte* de 1840 exigeait en outre que les charges fixes fussent imputées au Trésor selon un ordre déterminé: les frais de recouvrement des revenus, les intérêts de la dette, certaines redevances au clergé protestant, la liste civile, les crédits déjà appropriés à même des droits imposés naguère par les provinces. La Cham-

bre disposait du reste pour les services auxquels il n'était pas pourvu. L'appropriation de cet excédent et tout nouvel impôt devaient être soumis d'abord à la Chambre basse sur la recommandation préalable de la Couronne, c'est-à-dire qu'on admettait le droit de priorité comme prérogative du peuple, mais que l'initiative de la dépense et de l'impôt était réservée à un gouvernement irresponsable.

C'était, somme toute, la solution que la Chambre avait rejetée en 1831; mais, cette fois, *elle lui était imposée*. L'Assemblée populaire était liée par une liste civile et d'autres charges fixes; pour l'excédent des recettes et les impôts, elle devait attendre le bon vouloir de la Couronne sur laquelle elle n'avait pas barre. Si la bourse existait, les députés n'en tenaient pas les cordons. Il leur restait à contrôler l'Exécutif, et à concéder de leur propre volonté la liste civile.

De crainte que les Canadiens ne soient rejetés « pour un temps indéfini sous la législation liberticide du Conseil spécial », Lafontaine, allié à Baldwin et aux *Reformers* de l'ancienne province du Haut-Canada, accepte le nouveau régime; cependant il entreprend résolument la conquête de la responsabilité ministérielle, que Durham avait jugée *nécessaire* mais que

redoutaient lord Russell, fidèle à ses fameuses résolutions, et le nouveau gouverneur, lord Sydenham, qui n'avait pas reculé devant la manoeuvre électorale pour diriger à sa guise.

Lafontaine ne négligeait pas l'aspect financier de la situation où les Canadiens étaient engagés par la nouvelle Constitution. Pour protester contre la conduite du gouverneur, il avait adressé à ses électeurs de Terrebonne une sorte de manifeste où il ramassait en quelques lignes ses griefs contre le régime: « L'Union est un acte d'injustice et de despotisme en ce qu'elle nous est imposée sans notre consentement; en ce qu'elle prive le Bas-Canada du nombre légitime de ses représentants; en ce qu'elle nous prive de l'usage de notre langue dans les *procédés* de la législature, contre la foi des traités et la parole du gouverneur général; en ce qu'elle nous fait payer, sans notre consentement, une dette que nous n'avons pas contractée; en ce qu'elle permet à l'Exécutif de s'emparer illégalement, sous le nom de liste civile, et sans le vote des représentants du peuple, d'une partie énorme des revenus du pays.»

Il y revient en établissant la formule de ce qu'on appelle alors le « gouvernement responsable », en réclamant « la sanction de la volonté populaire pour l'adoption des lois, le con-

sentement du peuple pour voter l'impôt et pour régler la dépense, sa participation efficace au gouvernement, son contrôle effectif sur les individus préposés au fonctionnement de cette administration ». Étienne Parent, dans le *Canadien*, défend les mêmes idées, fait les mêmes critiques et s'insurge en particulier contre « la liste civile soustraite au vote du Parlement ». La doctrine est donc généralement acceptée, et la question des subsides, ou plutôt de la liste civile, rejoint encore ici la question de la responsabilité ministérielle.

La solution assurera la disposition des fonds publics par la volonté du peuple, maître du pouvoir.

C'est ce qui devait arriver. Malgré la résistance de Sydenham, le Parlement adopte, en 1841, une déclaration de principes où la théorie de la responsabilité ministérielle est nettement énoncée. Il n'est pas question des finances dans ce texte, parce qu'il établit plutôt une attitude de la députation, mais il contient en germe toutes les solutions qu'apportera l'avenir.

De fait, la Chambre, par une pétition qu'elle formule en 1843—et dont le texte se trouve dans les *Journaux de l'Assemblée législative de la Province du Canada*—demande à l'Angleter-

re d'abroger les articles de la Constitution qui imposent au peuple la liste civile. Elle s'engage de son côté à en rétablir une du même montant et pour les mêmes fins, *mais de sa propre autorité*. On voit la nuance. Londres fait la sourde oreille, pour un temps. Selon la tradition britannique, on attend, pour corriger la situation, de poser un fait lorsqu'on jugera le moment venu d'intervenir.

Trois ans plus tard, sous le ministère chancelant Draper-Viger, à qui en revient tout de même l'honneur, dit M. L.-O. David, la Chambre, d'accord avec le gouverneur et, sans doute, avec Londres, prend d'importantes décisions qui vont conduire, enfin, à la solution du conflit.

Je crois bon, ici, de préciser, parce que la plupart de nos historiens, sauf l'abbé Lionel Groulx, se contentent de quelques lignes sur une attitude parlementaire qui mérite bien qu'on s'y arrête.

M. Duncan McArthur, dans le cinquième volume de *Canada and its Provinces*, fait l'historique des finances publiques sous l'Union et prétend, à propos de la liste civile, que le problème fut abordé plutôt dans un esprit d'économie que sous l'angle politique. C'est à voir. Nous allons lire une affirmation de principes

constitutionnels, ou de droit financier, où subsiste un écho assez net des anciennes réclamations. On n'a même pas obtenu l'unanimité sur toutes les mesures que l'on présentait. Même après l'adoption de la résolution en question, les tenants de la théorie du contrôle des finances par le peuple reviendront à la charge, au moins pour exprimer un doute sur une terminologie qui parait au premier abord inoffensive, mais qui cache en réalité une différence profonde d'interprétation.

Le 12 mai 1846, le débat s'engage sur le ton qu'il n'a jamais quitté depuis des années. La Chambre ne se lasse pas. À la suite de ses chefs, elle revient sur les principes auxquels elle est restée si tenacement attachée. Par cette affirmation, dont l'esprit cette fois va triompher, la théorie de la priorité, comme aussi celle de la primauté du peuple en matière de finances, s'applique désormais dans la colonie, qui se trouve assimilée à la métropole.

Au moment où la Chambre va se constituer en comité des subsides, sir Robert Baldwin, appuyé par Louis-Hippolyte Lafontaine, propose:

> « *Que cette Chambre ne peut pas reconnaître l'existence d'un droit constitutionnel, de la part de la Couronne ou du Parlement*

du Royaume-Uni, d'octroyer ou approprier aucune somme d'argent prélevée sur les sujets de Sa Majesté en cette Province, de quelque manière que ce soit, sans le libre consentement de ses Représentants, assemblés en Parlement Provincial, et, maintenant qu'elle est sur le point de délibérer sur l'octroi d'une liste civile à Sa Majesté, la Chambre proteste solennellement contre le pouvoir qu'on s'est arrogé d'insérer un tel octroi dans l'Acte du Parlement Impérial pour la réunion des ci-devant Provinces du Haut et Bas-Canada. »

Le ministère n'accepte pas cette rédaction aux termes assez vifs. Par l'entremise de M. Cayley, qu'appuie M. Moffat, il propose que la résolution soit amendée en y substituant ce qui suit:

« *L'appropriation des deniers prélevés sur les sujets de Sa Majesté en cette Province ne peut constitutionnellement se faire que par leurs Représentants assemblés en Parlement Provincial; et quoique les circonstances particulières dans lesquelles le Canada se trouvait placé à l'époque où l'Acte du Parlement Impérial, intitulé: « Acte pour réunir les Provinces du Haut et Bas-Canada », a*

été passé, aient pu faire qu'il fut expédient d'approprier la liste civile y contenue, cette Chambre proteste solennellement que cette appropriation ne devra pas être invoquée comme un précédent à l'avenir, comme une appropriation des Revenus Publics du Canada, par aucune autre autorité que celle de la Législature de cette Province. »

L'amendement l'emporta par deux voix de majorité; et la motion principale « telle qu'amendée » fut votée à l'unanimité.

Le 18 mai, le comité des subsides fait rapport à la Chambre des résolutions qu'il vient d'adopter et qui serviront d'amorce au projet de loi instituant une nouvelle liste civile. Ici encore, Baldwin et Lafontaine interviennent et tentent, sans succès il est vrai, de substituer aux mots: revenus « *maintenant à la disposition de la Couronne en cette Province* », ceux-ci: « *que l'on prétend maintenant ou en aucun temps par la suite être à la disposition de la Couronne en cette Province* ». Ils présenteront le même amendement lors de la troisième lecture du projet de loi, sans réussir davantage.

Ils obtiennent tout de même que l'on modifie le préambule du projet de loi. Celui-ci portait, entre autres dispositions: « *Attendu que l'octroi..*

d'une Liste Civile est le droit incontestable de la Législature de cette Province ». Ils précisent:

> « *Attendu que, par la constitution, l'octroi .. d'une Liste Civile appartient exclusivement à votre fidèle Peuple Canadien en Parlement Provincial. En conséquence, nous, les fidèles et loyaux sujets de Votre Majesté, les Communes du Canada, réunies au Parlement Provincial, désirant assurer à Votre Majesté, à qui Dieu veuille accorder un règne long et prospère, un revenu suffisant, comme preuve de notre affection envers votre Gouvernement et votre Personne sacrée, avons, de notre libre consentement, résolu d'accorder à Votre Majesté un certain revenu, payable à même le fonds consolidé de cette Province; qu'il plaise donc à Votre Majesté qu'il puisse être statué, et qu'il soit statué . . .* »

Le projet de loi fut passé en Chambre à la majorité et, au Conseil, sans amendement. Le 9 juin, le gouverneur le réservait « pour la signification du plaisir de Sa Majesté ». Il s'en excusait presque, dans son «discours de clôture »: « À l'égard des Bills qui ont été réservés à la décision du Gouvernement de Sa Majesté, disait-il, cette marche a été dictée

chaque fois—il y en avait quatre ou cinq—par des raisons impérieuses sur lesquelles je ne pouvais exercer aucun contrôle. »

Si je cherchais une dernière preuve que la Chambre, unanime cette fois, a la volonté de bien dégager le droit du peuple à la disposition des deniers publics, je la trouverais dans le discours prononcé par l'Orateur au moment où le gouverneur va sanctionner les lois de finances. On verrait que, si la Chambre s'engage pour l'avenir, elle entend le faire librement: « Parmi les objets importants qui ont dû occuper notre attention, il n'en est aucun auquel nous prenions un plus vif intérêt que ceux qui se rapportent à la dignité de la Couronne, et des officiers dont les hauts emplois officiels les mettent en relation immédiate avec elle, et exigent une rémunération convenable et libérale. Sous l'influence de ces sentiments, nous nous sommes efforcés, par un nouveau règlement de la Liste Civile, de pourvoir aux dépenses des divers services du Gouvernement Provincial; et, *sans perdre de vue que les revenus de la Province ne peuvent constitutionnellement être appropriés sans le consentement de ses Représentants en Parlement*, nous avons, par le Bill actuel, placé pour l'avenir ces charges à l'abri de toutes les éventualités auxquelles

il est plus convenable d'assujettir les autres branches du service public ».

J'ai maintenu ces textes bizarres pour que l'on juge du style officiel de l'époque et de sa densité en anglicismes. *Les Journaux de l'Assemblée législative*, par exemple, sont littéralement contaminés de majuscules qui disparaissent comme par enchantement des *Statuts*.

Que décidait la nouvelle loi?

Tous les revenus du Canada tomberont dans le Trésor ou Fonds consolidé, y compris ceux dont disposait le souverain. Une liste civile sera constituée, en partie perpétuellement, celle qui concerne le gouverneur et les juges, en partie pour la vie du souverain et cinq ans après sa mort. Les pensions et les traitements privilégiés subsisteront, mais les traitements pourront être modifiés et les emplois abolis, au moins ceux des fonctionnaires d'exécution; et l'on prévoira un maximum pour chaque pension. On prélèvera sur les revenus les frais de perception des recettes, et de la gestion du Trésor. Les appropriations faites en vertu de lois antérieures seront respectées. Le gouverneur devra recommander les crédits annuels par un message à l'Assemblée législative. Le receveur acquittera les montants et, selon que

Sa Majesté l'ordonnera, rendra compte au roi par l'entremise des « lords commissaires de la Trésorerie ». D'ailleurs, les comptes publics seront présentés aux Chambres trente jours après l'ouverture de chaque session.

Tout cela, au futur : pour que la loi canadienne prît effet, le Parlement impérial devait consentir à abroger les articles de l'*Acte d'Union* qui avaient imposé une liste civile. Ce qui fut fait le 23 juillet 1847, par le vote d'une loi dont le titre montre bien toute la portée: *An Act to authorize Her Majesty to assent to a certain Bill of the Legislative Council and Assembly of the Province of Canada, for granting a Civil List to Her Majesty; and to repeal certain Parts of an Act for re-uniting the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada.*

Un article porte, mais il s'agit ici d'une disposition d'usage, « *that this Act may be amended or repeal by any Act to be passed in this session of Parliament* ». À la loi impériale est attachée, en appendice, la loi canadienne.

L'« agrément royal » fut « donné par Sa Majesté en Conseil le 16 août 1847, et proclamé par Son Excellence le Comte d'Elgin et Kincardine dans la *Gazette du Canada* du 11 octobre. »

* * *

Ainsi la lutte se termine. En apparence, c'est le triomphe de l'empirisme, du *laisser-faire*, du fait acquis par nécessité sinon par convenance. Londres consent à revêtir légalement sa colonie d'un droit que celle-ci exerçait dans la réalité, sauf pour la liste civile. Mais si Londres cède devant la pratique, plusieurs députés canadiens, ceux qui ont suivi Lafontaine et Baldwin, n'en avaient pas moins plaidé une cause et poursuivi la victoire d'un principe. On saisit sur le vif une différence d'attitude, de psychologie ethnique, que l'on a maintes fois observée entre l'esprit français et l'esprit anglais. Pour les députés canadiens, la Chambre gagne une longue bataille et obtient la sanction d'une idée. Rien de changé dans les charges que le peuple supporte: la nouvelle liste civile est la même, ou à peu près, que celle qui était inscrite dans les cédules de l'*Acte* d'Union; *mais la Chambre se charge désormais de la répartition des deniers, et rien ne justifie plus qu'une autre autorité intervienne dans l'appropriation des recettes.* Bref, la Chambre ne subit plus une liste civile, elle l'impose; et les rôles sont renversés. Elle assume, de son chef, les dépenses permanentes

de la haute administration du pays. Elle fait acte de propriétaire. Elle possède le *power of the purse*, auquel elle ajoutera bientôt—dans deux ans—la plénitude de la responsabilité ministérielle. Victoire qu'une heureuse fermeté a assurée, qui hâte notre évolution vers l'autonomie de notre politique interne et nous fournit un moyen sûr de voguer désormais, par notre volonté propre, vers le progrès et vers la défense de nos aspirations.

La Constitution de 1867 rétablit des charges fixes, comme le traitement du gouverneur général, et maintient la primauté de la Chambre basse en matière de finances ainsi que la recommandation préalable de la Couronne pour toute dépense proposée au vote des députés. Simples dispositions de base qui laissent libre l'action du pouvoir législatif. La *Loi sur le revenu consolidé* et le *Règlement* de la Chambre des communes affirment quand même l'autorité du peuple en ces matières, fût-ce dans les cadres de l'*Acte de l'Amérique britannique du Nord*. Les privilèges concédés en 1846 persistent.

L'objet de ce livre est de rechercher comment ils sont exercés.

II

LE BUDGET

LE BUDGET

« IL n'y a jamais pour les peuples qu'un seul et immense problème, qui ne s'interrompt pas une minute et ne cesse de se transformer: le problème des élites», écrit René Johannet dès la première page de son *Éloge du Bourgeois français*. C'est à l'élite qu'Émile Boutmy, un grand bourgeois de France, destinait l'*École libre des Sciences politiques* qu'il avait fondée au lendemain de 1870; à l'élite, pour qu'elle renouvelât sa connaissance des États et des civilisations et se préparât à les diriger mieux. Il s'était entouré de collaborateurs que l'expérience avait formés, sans s'inquiéter qu'un passé universitaire les eût consacrés; et jamais il ne se départit de cette politique. Ainsi s'étaient groupés des hommes au savoir éprouvé, assoupli par le contact et les exigences de la vie. Je fus saisi, dès mon entrée en 1908, par l'atmosphère de travail, de modération, pres-

que de recueillement, qui pénétrait l'École comme une pensée, et lui donnait une admirable résonance.

Ancien inspecteur général des finances, longtemps attaché au cabinet du ministre, membre de l'Institut, René Stourm enseignait le budget et l'impôt. À cinq heures précises, au moment où Paris s'illuminait, il entrait, un peu voûté, dans le grand amphithéâtre où les élèves se pressaient. Il posait son haut de forme sur un coin de la chaire, y jetait ses gants, puis il ouvrait un volumineux dossier qu'il consultait à peine, comme de la main. Un regard incisif accentuait sa parole plutôt grêle. Il avait, comme son prédécesseur Léon Say, comme tous les esprits de son temps, la coquetterie de l'expression, d'un apprêt discret au service d'une impeccable méthode, et que l'on retrouve dans ses livres, *Le Budget*, et les *Systèmes généraux d'Impôts*, livres qu'il ne faut pas rouvrir à l'instant de parler sur les finances, de peur de les prendre à son compte, ainsi que lui-même se plaisait à dire quand il citait quelque ouvrage classique.

Au moment d'entreprendre une oeuvre que je voudrais canadienne, je m'attarde à ces souvenirs qui me sont une égide. Si j'ai sollicité avant tout la réalité, comme une source d'ori-

ginalité, je n'oublie pas que je dois à mon maître, aujourd'hui disparu, les disciplines auxquelles j'obéis.

* * *

Le mot budget serait un de ces mots voyageurs, comme il s'en trouve dans le langage parlementaire. Né sur des lèvres françaises, sous la forme plus légère de *boulgette*, d'autres disent *bougette*, qui signifiait petite bourse, il serait parti pour l'Angleterre et devenu *budget* avant de repasser en France. Philippe Geoffrion en dit autant de *bill* et *d'appropriation*, dont l'origine le laisse perplexe au point qu'il se paierait volontiers la fantaisie de les employer.

J'emprunte à René Stourm, comme point de départ, la définition qu'il tirait du « Code de la comptabilité publique », le décret français de 1862: « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État, ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles. » Débarrassée de ses lourdeurs, voire de ses inexactitudes— les « autres services », qui sont les services communaux, subissent des règles différentes—cette formule devenait dans la bouche de René Stourm: « Le

budget est un acte contenant l'approbation préalable des recettes et des dépenses publiques. » Un acte, poursuivait le professeur, c'est-à-dire un document officiel que la loi, en le sanctionnant, impose à la nation; une approbation préalable, c'est-à-dire antérieure à la dépense, ce qui tranche entre le budget et le compte qui est une opération finale, engagée après coup. La prévision des recettes et des dépenses entraine l'adaptation des premières aux secondes. Définition logique, bien supérieure dans sa clarté brève à celles où des auteurs, peut-être trop érudits, enferment des considérations inutiles.

Pour l'adapter au Canada, il faut simplifier encore. Notre budget est un acte qui porte l'approbation préalable des dépenses publiques; et c'est tout. Il n'y est pas question des recettes, qui vont leur chemin, indépendamment, sous l'impulsion des lois auxquelles elles se rattachent.

* * *

La Chambre, en effet, n'est pas saisie des recettes en même temps que des prévisions budgétaires; les députés ne connaissent à peu près rien du revenu au moment où ils s'apprêtent à en disposer. Les recettes de l'année

en cours sont totalisées, mois par mois, dans la *Gazette du Canada* où l'on apprécie le rendement des impôts; mais des recettes probables, contre-partie des dépenses à engager, on ne sait rien jusqu'à ce que le ministre des finances, dans le discours sur le budget, en donne un aperçu, plus ou moins approximatif selon les circonstances ou suivant son tempérament. L'exposé budgétaire était fait naguère au commencement de la session: l'étude et le vote des crédits suivaient. Si peu que fût un total, jeté sans insistance par le ministre, le député n'en était pas moins en mesure de juger à quel point il pouvait compter sur le Trésor. De nos jours, le discours sur le budget a lieu pendant la session et l'unique règle est, si le Cabinet propose des modifications tarifaires, de le placer de façon qu'il n'entraîne pas de perturbations dans la vie du commerce ou de la finance.

Ce que nous appelons pompeusement le budget n'est donc qu'un tableau des dépenses projetées, un document boiteux. Quelle différence en France où des préoccupations d'ordre théorique s'exercent à établir un état détaillé des recettes et des dépenses, où la commission du budget poursuit l'ajustement des impôts et travaille à l'équilibre budgétaire,

où le déficit est disséqué, où le ministre des finances évalue les recettes futures selon des règles fixes. Le budget français éclaire toute la situation financière, et la députation s'engage à coup sûr dans la détermination des crédits. En Angleterre même, où l'on retrouve le tableau des dépenses ou *estimates*, les recettes sont connues et discutées; leur perception, au moins pour certaines d'entre elles, est votée chaque année par la Chambre.

Au Canada, les recettes tombent dans le Fonds consolidé, automatiquement, sans l'intervention des représentants du peuple qui, sitôt qu'une loi a décidé la création d'un impôt et sa perception à l'infini, s'en désintéressent.

Le Cabinet propose des modes de revenu, que la Chambre accepte ou rejette. Tout projet d'impôt doit être déposé par un ministre sous la forme d'une résolution qui est étudiée en comité plénier, afin, comme pour les dépenses, de donner à la Chambre le temps de la réflexion en reportant à plus tard le fond du débat. Le Cabinet en exerce seul l'initiative parce que sa politique y est intéressée plus encore qu'en matière de crédits: l'impôt atteint le peuple, c'est-à-dire l'électeur, qui s'en soucie plus que de la façon dont sera utilisé l'argent qu'il verse au Trésor. Ce droit d'initiative

fortifie le pouvoir exécutif et, c'est tout ce que je prétends, diminue jusqu'à l'amortir l'intérêt des députés. Il leur est bien permis de substituer un impôt à celui que le cabinet propose, ou de suggérer une réduction des charges que l'on s'apprête à faire porter au contribuable. Le public même peut intervenir par pétition, rédigée dans l'intérêt général et non pour soigner la fortune d'un groupe. Mais qui se décidera à ces démarches? Le partisan n'a qu'à laisser faire, ses chefs savent mieux que lui; quant au député de l'opposition, est-ce son rôle de construire pour ceux qui ont le pouvoir de le faire?

Je résume, afin de la préciser, la querelle de nuance que je cherche à notre régime. Nous avons, comme ailleurs, des lois organiques qui décident des charges fiscales et de leur perception; mais nous n'avons pas, chaque année, l'affirmation—c'est la pratique française—que les recettes « continueront d'être perçues en vertu des titres qui les autorisent »; et, ce qui est plus grave, nous n'avons sur les disponibilités probables de la nation, au moment où le budget est approuvé, que les indications dont le discours sur le budget est émaillé avec la discrétion correcte d'un jardin à l'anglaise.

Les dépenses seules sont prises en considé-

ration au moment de voter le budget. L'équilibre budgétaire n'est ni recherché, ni confirmé: c'est au ministre des finances de l'assurer. D'ailleurs, à cause des budgets supplémentaires qui ne sont pas encore déposés, on ne connait même pas, en abordant la discussion des crédits principaux, le total exact des dépenses de l'année. L'harmonie sera établie, dans les *Comptes publics*, déposés plusieurs mois après la clôture de l'année financière.

La députation, en ne se prononçant pas sur le renouvellement des impôts, renonce à une de ses responsabilités. Elle accepte, par exemple, une politique douanière qu'elle critiquera peut-être au cours des campagnes électorales. Mettons qu'il soit simplement amusant que le tarif de 1907, exalté par les uns, condamné par les autres, ait résisté aux gouvernements qui se sont succédé depuis sa naissance, sans que ceux-ci aient mis en question son principe.

Sans doute est-ce un consentement tacite. Dans le cas bien improbable où les Chambres refuseraient de voter le budget, les recettes rentreraient quand même; et l'État, privé du droit de dépenser, emplirait ses coffres.

Les recettes en soi ne comptent guère dans notre vie parlementaire. Rien d'étonnant,

disent Villard et Willoughby, dans leur *Canadian Budgetary System*, s'il s'agit, au fond, de savoir à quel degré on sera protectionniste. Peut-être, avant la guerre; mais depuis, le Canada a inventé une série d'impôts et de taxes qui ont de l'importance et qui rapportent. Si l'on s'interrogeait mieux sur ces ressources, pour les juger, les adapter, je n'ose pas dire: les connaître? En Angleterre, la discussion soulevée chaque année autour de l'impôt sur le revenu éveille l'attention du public et conduit à des modifications intéressantes.

La Chambre apprécierait davantage la vertu d'économie parce qu'elle fonderait les dépenses sur des recettes connues: cela seul est considérable et justifierait une refonte de notre régime. La Chambre canadienne vote sur la foi du ministère un certain nombre de dépenses: si les années sont grasses, le geste est plus ouvert. Qui l'arrêterait? Tout cela est dans la logique de la démocratie; mais ce sont les recettes qui font les dépenses, et non pas les besoins réels du pays. Un ancien ministre des finances a dit: « Je saisissais mes collègues de l'ensemble des crédits demandés; puis nous voyions jusqu'où nous pourrions aller; et nous coupions! » Mais cette limite, la tentation n'était-elle pas forte parfois de l'élargir, au lieu de la maintenir pour réduire l'impôt?

Les dépenses à solder sur le compte capital permettent le recours à l'emprunt; mais si les recettes ordinaires dépassent le revenu normal, l'excédent servira à liquider ces dépenses qui, autrement, iraient grossir la dette. Si les excédents se multiplient par suite des économies réalisées, on s'en réjouira donc parce qu'ils seront appliqués à solder des engagements à ce point avantageux qu'on les avait d'abord jugés dignes d'un emprunt.

Et pourtant, tout cela fonctionne empiriquement; notre vie financière est amorphe. La preuve en est que les déficits font figure morte. On les constate sans émoi, au moins à Ottawa: atmosphère britannique; mais avec crainte à Québec: ambiance française. On se réveille seulement après des années, pour parler enfin d'économie, de contraction, d'adaptation des impôts aux exigences du pays. Ces horizons nouveaux, les vieux pays les interrogent depuis longtemps. Ils ont acquis une expérience qu'il nous a plu de blaguer, sinon de mépriser. Nous y viendrons. Notre jeunesse sauvage, si belle à vivre, se pliera à la commune humanité, qui n'a pas deux sagesses ni deux vérités, qui finit toujours par subir la loi qu'elle porte en elle-même.

Les propositions de crédit avaient naguè-

re le titre d'*Estimations budgétaires;* aujourd'hui, les mots *Budget des dépenses* apparaissent sur la couverture bleue. C'est mieux, puisque c'est la vérité; quoique ce *budget des dépenses* frappe les yeux comme une anomalie comptable, mais qui marque bien la conception de l'État à l'endroit de ses besoins: établir les dépenses d'abord, quitte à se procurer des ressources ensuite. Qui ne voudrait être à ce compte un gouvernement! Commencer par se dire: voici ce que je vais engager, au lieu de se livrer avant tout au douloureux examen de ses disponibilités. L'État, une fois en route, peut même manquer d'argent. Qu'à cela ne tienne: des procédés de Trésorerie rétabliront pour un temps sa situation. Il y a des bornes, qui sont les facultés des contribuables. Un État sérieux renonce à les dépasser au moins en principe; mais quand les années sont bonnes, quand la prospérité entraîne sournoisement les volontés, il se laisse tout de même emporter par l'universel progrès, qu'il entend accentuer. Les projets se multiplient, les responsabilités s'accumulent. Il veut aider, diriger les forces de production, solidifier l'armature sociale, répandre les arts, assurer le bonheur du grand nombre; jusqu'à ce que, la crise venue, il s'aperçoive que, dans son désir d'avancer, il a appauvri l'avenir.

* * *

L'évolution du budget s'accomplit en quatre périodes: il est tour à tour préparé, voté, exécuté, contrôlé.

Division classique, que je garde, non pas tant parce qu'elle facilite l'exposé que parce qu'elle correspond à la vie. Il s'agit du budget principal, qu'il soit fédéral ou provincial. Les budgets spéciaux méritent qu'on les considère à part: ils devraient être des exceptions.

III

AU CONSEIL DES MINISTRES

L'INITIATIVE

L'INITIATIVE budgétaire est réservée au Conseil des ministres qui arrête les propositions de dépenses avant de les soumettre à la Chambre des communes.

Placé au centre de l'administration, l'Exécutif est à même de connaître et d'apprécier les besoins du pays; ayant à surveiller l'application du budget, il est logique qu'il le façonne. Le budget est aussi un acte nécessaire puisque l'autorité doit recourir aux moyens matériels d'assurer sa gestion. Il engage donc la responsabilité ministérielle: le gouvernement, comptable de sa conduite financière comme de ses autres actions, garde à juste titre l'initiative d'une mesure dont il répond devant le peuple.

La Chambre des communes a un droit de critique, d'amendement ou de rejet; mais elle ne s'immisce pas dans la préparation du budget qui exige l'intervention d'un groupe res-

treint, résolu à pratiquer l'économie et à ne pas céder outre raison devant les exigences de l'électorat et la pression des intérêts.

Ce dernier argument a orienté la législation organique dans les pays où l'initiative de l'Exécutif a triomphé.

En 1839, lord Durham signalait les ennuis que l'ingérence parlementaire avait suscités. L'inscription d'un crédit était devenue un moyen de défense ou de persuasion, quand elle ne provoquait pas le favoritisme ou le renchérissement. Aussi, le haut commissaire de Sa Majesté concluait-il: « La proposition d'aucun vote d'argent ne devrait être permise sans le consentement préalable de la Couronne. » Son opinion prévalut et l'*Acte d'Union* consacra le droit d'initiative. L'*Acte de l'Amérique britannique du Nord* a repris, presque dans les mêmes termes, la formule arrêtée en 1840: l'article 54 énonce qu'« il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill, pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas au préalable été recommandé à la Chambre par un message du gouverneur général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé. »

La question a donc été tranchée par le Parlement impérial. Le règlement des Communes n'insiste pas sur une doctrine que confirme ainsi la Constitution; mais le Sénat a adopté une règle de procédure lui interdisant de prendre en considération une mesure financière qui n'aura pas reçu l'approbation de l'Exécutif. À Québec, le règlement de l'Assemblée législative décide dans le même sens qu'« aucune allocation de deniers publics ne peut être votée à moins qu'elle n'ait été demandée par la Couronne ». La recommandation est faite formellement, par un message que le représentant du roi adresse à la Chambre basse.

Outre le budget proprement dit, la Chambre est parfois saisie de motions « pour demander quelque secours pécuniaire ou à l'effet d'imposer une charge sur les fonds publics ». Pour permettre un examen suffisant de la proposition, la discussion est reportée à une date que la Chambre fixe à son gré; et le débat a lieu d'abord en comité plénier. Ces motions reçoivent aussi l'autorisation de la Couronne: c'est ordinairement un ministre qui fait connaître aux députés que le représentant du roi y donne son assentiment. On en trouvera de nombreux exemples dans les *Journaux de la Chambre des communes* et dans les *Journaux de l'Assemblée législative.*

Ainsi, sous quelque forme qu'elle soit présentée, toute demande de fonds doit être adressée à la Chambre par l'Exécutif: un député ne saurait, de son chef, proposer une dépense. L'Angleterre, étape par étape, et après un siècle et demi d'expérience, s'est résolue à cette pratique qu'elle suit avec rigueur depuis 1866. En France, le droit d'initiative fut tantôt concédé, tantôt refusé au pouvoir exécutif. Actuellement, le Parlement français, par la commission des finances et grâce à une certaine latitude laissée aux députés, participe à la préparation du budget quoique, depuis quelque temps, on tente de limiter cette intervention. Longtemps, aux États-Unis, le Congrès exerça seul les prérogatives budgétaires. Jusqu'à la guerre de 1914, on n'avait d'ailleurs pas de raison particulière de pousser à l'économie. Les choses ont changé: à la suite d'une série de mesures peu efficaces, la loi du 10 juin 1921 a chargé le président de la République de préparer le budget fédéral avec l'aide d'un *Bureau*.

Les représentants du peuple reconnaissent donc la nécessité de couper court aux excès qui naissent sitôt qu'ils sont libres de réclamer des inscriptions au budget; mais s'ils cèdent devant l'évidence, ils essayent, par d'autres procédures, d'échapper à une réglementation

gênante et de retrouver une part de leur autorité. Il est naturel qu'il en soit ainsi: le député ne borne pas son activité à ses devoirs parlementaires; il désire soigner l'électeur, obtenir pour la circonscription qui se souvient de l'avoir élu des améliorations, sinon des faveurs; son rôle s'étend jusque-là, car il est chargé des intérêts d'une collectivité. Tout en respectant la loi qui lui interdit de toucher au budget que le Cabinet élabore pour le lui soumettre, à lui le maître après tout, il cherche à regagner le terrain qu'il a perdu, en ayant recours au seul moyen d'action qui lui reste: l'insistance auprès des ministères.

Toute intervention n'est d'ailleurs pas refusée aux députés. Ils peuvent inscrire à l'ordre du jour des propositions d'un caractère général qui n'amorcent pas une loi ni une demande immédiate de crédit, mais qui expriment l'espoir que le gouvernement voudra les considérer et, de son plein gré, prendre attitude.

Il est encore permis aux députés, en déposant un projet de résolution rédigé en termes généraux, d'obtenir qu'une question soit renvoyée, pour enquête et avis, à un comité qui, sans engager le gouvernement, fera rapport.

La procédure anglaise autorise ces résolu-

tions; et, comme la Chambre des communes ni l'Assemblée législative n'ont adopté de règlement sur ce point, nous suivons la pratique du Parlement impérial. Elles ne sont pas sans danger si elles ouvrent la voie aux abus que réprime l'initiative de l'Exécutif. « Une résolution abstraite, écrit Todd, n'oblige pas définitivement la Chambre à voter le crédit, et elle impose au gouvernement la responsabilité soit d'accueillir, soit de rejeter la proposition. Mais c'est un droit que la Chambre exerce et doit exercer avec une très grande réserve et seulement dans des circonstances particulières et exceptionnelles. En outre, il faut autant que possible décourager l'adoption d'une résolution abstraite faite avec l'intention expresse d'éluder un règlement salutaire sur les matières affectant les dépenses publiques. » Comment déterminer ces « circonstances particulières et exceptionnelles » et découvrir l'intention d'éluder le règlement, surtout quand ce dernier n'existe que par analogie? Le principe admis, il sera difficile de le limiter et on finira par généraliser l'exception.

D'autant que les pétitions, adressées par des particuliers à la Chambre et même au Sénat, menacent de multiplier, sous d'autres formes, les demandes de fonds. Nombre de pétitions

n'ont pas été acceptées parce qu'« elles entraînaient une dépense d'argent » à l'encontre du règlement adopté par la Chambre impériale, en 1866, et appliqué, faute d'un autre texte, aux délibérations canadiennes. Cependant, l'honorable James Cockburn, en acceptant une pétition dont les signataires, sans réclamer directement l'octroi d'une somme d'argent ou son équivalent, priaient la Chambre de prendre les mesures qui lui paraîtraient propres à leur donner justice, a posé dès 1869, un précédent qui demeure indiscutable, si l'on admet la solution à laquelle on s'est arrêté pour les résolutions abstraites.

Enfin les députés ont le droit ou la facilité d'approcher les ministres au moment où ceux-ci élaborent le budget. Le patronage, que tolèrent nos moeurs politiques, entre en jeu: les places sont distribuées, les contrats accordés, les achats consentis aux proches amis du pouvoir: cela s'accomplit au scandale des adversaires qui n'attendent qu'un retour de fortune pour en faire autant. Il n'est guère de circonscription qui ne réclame quelques travaux, et c'est servir des fins électorales que de se plier à ces exigences. Villard et Willoughby consacrent quarante pages aux manoeuvres que l'initiative de l'Exécutif devait bannir:

aux dépenses générales du pays s'ajouterait l'inutile fardeau de fonctions multipliées, d'achats exorbitants, d'entreprises décidées sans nécessité, sans plan arrêté, et qui entraînent, outre leur coût, des frais d'entretien, quand elles ne conduisent pas à des dépassements de crédit.

Le mal vient de la politique plutôt que du régime financier. En Angleterre, où l'on se complaît à nous présenter l'édifiant spectacle d'un Exécutif fort et distant, et d'une députation extrêmement réservée en matière de crédits, les intérêts de parti demeurent vivaces et savent commander. Aux États-Unis, où l'on vantait naguère l'action désintéressée des comités du Congrès, on se livre à une débauche que l'on stigmatise chez nous. Il n'est pas mauvais que les ministres prêtent l'oreille aux députés, si ces derniers sont tout désignés pour instruire le pouvoir des besoins du pays: une enquête menée sur les lieux appréciera le bien-fondé d'une demande; mais il est légitime d'exiger de l'Exécutif de la fermeté, de la logique, dans l'accomplissement de sa tâche. Sans prétendre à une hégémonie que rien ne justifie, pas même le fait de guerre, il doit exercer toute l'autorité dont la Constitution l'a revêtu; il constitue de droit le tribunal réclamé

par sir George Foster pour établir le caractère des demandes de crédits faites en vue de travaux publics; lui seul peut, suivant une résolution votée à l'unanimité par la Chambre des communes, en 1890, rechercher le bien du peuple plutôt qu'une obéissance coûteuse aux appels de la partisannerie.

LA PRÉPARATION

L'EXÉCUTIF arrête le budget, que les bureaux, à la demande du ministre des finances, ont préparé.

Figure imprécise que celle du ministre des finances, quand on la poursuit à travers les complexités de l'administration. Les conversations que j'ai pourtant poussées n'ont rien donné que d'illusoire sur celui qu'on appelle ailleurs « le ministre de l'équilibre ». L'est-il, ou ne l'est-il pas?

La loi définit peu ses fonctions, en ce sens qu'elle le charge de tout, c'est-à-dire de rien. Le chapitre 23 des *Statuts revisés* fonde le ministère des finances et confie au ministre, qui porte aussi le nom de *receveur général*, « tout ce qui se rattache aux affaires financières et aux comptes publics . . . et qui n'est pas assigné à quelque autre ministère ou service ». La loi de Québec est un peu plus explicite. Le

législateur envisage donc le ministre des finances comme un manieur de fonds, un administrateur qui veille sur le Trésor et contrôle la rentrée et la sortie des deniers publics. Son rôle dans la mise en marche du budget n'est pas dessiné. Pour jauger le degré d'initiative et d'intervention du ministre des finances comme préparateur, et pour apprécier la nature des pouvoirs qui lui sont délégués, il sied de se reporter à la pratique et de procéder par comparaison: utile digression, qui révèlera un des aspects de notre structure budgétaire calquée sur celle de l'Angleterre mais ramenée à notre mesure.

En Grande-Bretagne, le ministère des finances est un *Board*, dont font partie le premier lord de la trésorerie, qui est d'ordinaire le premier ministre, le chancelier de l'Échiquier, des lords juniors et des secrétaires. Le chancelier détient, à vrai dire, toute l'autorité; depuis plusieurs années, le *Board* ne se réunit plus: les lords juniors et les secrétaires se partagent les fonctions parlementaires ou administratives qui ressortissent aux finances. Le *Treasury Board* ordonne aux ministères de dresser leur budget selon une formule comptable qui sert d'amorce au contrôle. Il discute avec les intéressés, critique les crédits de-

mandés et pratique d'office des retouches. Les ministères ont bien un droit d'appel au cabinet, ce qui est dans l'esprit de la Constitution, mais ils y ont rarement recours. Depuis 1870, et à la suite de démêlés, la Guerre et la Marine présentent leur projet de budget directement à la Chambre des communes, mais après avoir soumis toute dépense nouvelle à l'approbation de la Trésorerie.

Ce qui retient dans ce type anglais dont on trouve la réplique à Ottawa et à Québec, ce n'est pas la composition du *Treasury Board*, reprise sinon même accentuée au Canada, mais bien l'étendue et la diversité de son ingérence régulatrice. Le Trésor anglais dirige vraiment la préparation du budget; par son action sur les crédits proposés, il en façonne la physionomie qui ressort de mille détails affermis. Il n'a pas le pouvoir suprême, car le Cabinet reste maître de rejeter ses décisions, mais il met en marche une politique qui a chance d'être approuvée, puisque c'est une politique d'économie et de raison. De plus, ceux qui l'assistent dans ce travail, poursuivi au sein des ministères, sont les agents de contrôle qui le représenteront au moment où la dépense sera faite et lui en seront garants; en sorte que, ayant surveillé l'origine des crédits, le Trésor

sera mieux à même d'en suivre l'application. Point capital qui, si je l'ai bien saisi, marque ou, du moins, a marqué longtemps la différence avec ce qui s'accomplit chez nous.

* * *

Le moment venu de préparer notre budget, le sous-ministre des finances réclame des ministères, par une lettre brève, dont on trouvera le texte dans l'ouvrage de Villard et Willoughby, les propositions de dépenses et—on y verra une volonté de contrôle—des explications sur les crédits sollicités. Les sous-ministres et les chefs de service se mettent à l'oeuvre. Ils inscrivent d'office les crédits *statutaires* ou permanents, qui sont octroyés par une loi; puis ceux que l'on soumettra aux Chambres, les crédits *votés*. Ils ont, dans le cours de leurs fonctions, déterminé ces derniers: eux-mêmes, puisqu'ils observent les besoins de leurs services; et par leurs subordonnés, qui, disséminés ici et là, en contact avec le public ou chargés d'assurer l'administration, sont à même de constater la raison d'améliorations sur lesquelles ils insistent d'autant plus qu'elles sont plus difficiles à obtenir.

Au hasard d'un séjour à Rimouski, j'eus le plaisir de rencontrer un ingénieur préposé à

la conduite de travaux d'art par un ministère fédéral. Je tenais le témoin cherché depuis longtemps, l'agent préparateur qui, sur place, est à l'origine d'une inscription de crédit. Quelle occasion de saisir sur le vif la première minute d'une dépense future! En me conduisant vers la Pointe-au-Père, où il surveillait les réparations d'un quai, il mit de la condescendance à m'indiquer la nature des propositions que, après enquête, il portait sur une formule officielle, en prenant soin de distinguer les travaux urgents, les travaux nécessaires, les travaux utiles, afin de renseigner ses chefs d'Ottawa, occupés à grouper les chiffres du budget des Travaux publics.

Le tableau des dépenses — parfois une simple page où tiennent quelques titres avec les sommes qui y correspondent—est présenté au ministre qui discute et juge, approuve ou rejette, renvoie aux chefs de service ou retient les crédits exigés: chassé-croisé, qui aboutit aux adaptations nécessaires. Des ministères, les propositions affluent vers le ministre des finances qui, ayant établi son propre budget, totalise.

Fait-il davantage? La question est importante puisque de la réponse dépend le caractère de la fonction. Le ministre des finances peut-

il, d'autorité, avant que le Cabinet ne se prononce, imposer une modification au budget d'un de ses collègues? Grâce à l'obligeance de fonctionnaires d'exécution, j'ai obtenu des clartés sur ce point, resté longtemps fuyant comme tout ce qui touche à la pratique: les personnalités du monde politique, auxquelles je m'étais d'abord adressé, étaient restées perplexes devant mes questions parce que, dans l'exercice de leur rôle, elles avaient bien d'autres préoccupations que la procédure.

La loi ne s'oppose pas à l'intervention du ministre des finances; elle est, nous le savons, assez vague pour tolérer même la fantaisie, mais les autres ministres admettront-ils une ingérence qui risque de s'exercer inégalement, dans le tête-à-tête des bureaux, quand la lutte au Conseil se fera visière levée, en présence de tous les combattants, car ce sont des combattants. Des receveurs généraux, il est vrai, ont vieilli sous le harnais, comme on a dit assez curieusement des juges; ils ont acquis un prestige qui leur a peut-être permis d'orienter à eux seuls la politique financière; d'autres ont laissé passer. « Je ne puis guère vous renseigner, me confiait un homme d'État, je n'ai connu que des ministres faibles. » Si le ministre des finances est en même temps chef de

l'Exécutif, son action est indéniable: avant, pendant, après la préparation du budget, il reste le maître du gouvernement et fait valoir la raison d'État qui est, on le conçoit, un argument suprême. Mais que se passe-t-il en fin de compte?

À Québec, les propositions de crédits sont d'abord transmises à l'assistant-trésorier et à l'auditeur général, qui examinent les chiffres, établissent les recettes probables, et soumettent le résultat de leurs opérations au trésorier de la province. Celui-ci prend connaissance du projet de budget et le présente au Conseil des ministres, sans intervenir autrement. Le Bureau de la Trésorerie, composé du premier ministre, du trésorier et du ministre des terres, ne s'occupe pas de la préparation du budget.

Il en fut longtemps de même à Ottawa. Au moment où je préparais mon cours de *Science des finances*, environ 1912, je profitai d'une visite que je fis à sir Wilfrid Laurier pour le consulter sur l'action du *Treasury Board*. J'y apportais la confiance d'un néophyte: il me paraissait que si nous l'avions institué, plus ou moins sur le modèle anglais, c'était dans l'intention de lui confier une fonction analogue. La réponse fut catégorique: le *Treasury Board*, présidé d'office par le ministre des fi-

nances et dont font partie cinq *quelconques* ministres, comme disait un ancien texte, est un comité du Conseil des ministres, chargé d'étudier les questions qui lui sont renvoyées pour avis, et d'agir, en matière budgétaire, comme organe d'exécution et de contrôle, non comme agent de préparation. Les choses ont changé depuis une dizaine d'années. Comme en Angleterre, notre *Treasury Board*, un peu lourd peut-être, j'entends un peu nombreux, revise les chiffres du projet de budget et pratique des coupures après avoir consulté les ministres intéressés. Voilà une adaptation intéressante, oeuvre du temps, et qui s'est faite dans le sens de la pratique anglaise dont nous nous étions d'abord éloignés.

Le Cabinet, saisi de l'ensemble du projet, décide en dernier ressort. Le ministre des finances, dépositaire des fonds publics, exerce son influence: connaissant les bornes du Trésor et les facilités du contribuable, il se fait modérateur, plus ou moins généreux selon les temps, toujours préoccupé des limites au-delà desquelles il serait dangereux de s'aventurer, passé maître dans ce que l'un d'eux a appelé le *cutting down process*. Il trouve d'ailleurs un singulier appui chez le premier ministre qui conduit la lutte pour l'économie, surtout dans les moments

difficiles. Avec l'aide du ministre des finances et des ministres sans portefeuille, qui n'ont pas d'intérêts en jeu, le président du Conseil assaille ses collègues, l'un après l'autre. Tous résistent au premier choc; mais ils savent qu'un sort commun les attend. Ā mesure que l'un d'eux cède, le président s'en fait un allié; car le vaincu entend bien que les autres soient traités comme il vient de l'être. Ainsi la politique financière se dessine et s'impose, le Cabinet gardant le droit de décision, corollaire du droit d'initiative.

Poteur comme de coutumier
R. Cahen

LES CRÉDITS

DÈS les premiers jours de la session, les propositions de crédits, ou *estimates*, sont distribuées aux députés.

Ce « budget des dépenses » tient dans une mince brochure bleue. Le lecteur l'obtiendra à peu de frais de l'imprimeur du roi, qui le répand volontiers. C'est un document plutôt sec, s'il est fait de chiffres uniquement. Je vais tenter de l'analyser, d'en exprimer le sens; mais, pour le connaître à fond, il vaut mieux le compulser soi-même. Il n'y a pas si longtemps on l'intitulait, non sans pompe: *Budget pour l'exercice finissant le 31 mars 19* . . . Nous n'avons pas d'exercice ou guère ne s'en faut, mais une année financière à laquelle se borne la comptabilité publique. Quant au mot « budget », nous savons qu'il signifie un simple tableau des dépenses, sans les recettes, partant sans équilibre.

La brochure se compose de deux parties: un sommaire et les prévisions proprement dites. Le *sommaire* répartit en deux pages, avec le luxe nécessaire de colonnes, le total des prévisions classées en quarante *services;* les dépenses permanentes; les sommes que devra voter la Chambre basse; et, afin d'établir des comparaisons, les crédits des années précédentes. Tout le budget principal dans une « coquille de noix », comme aiment à dire les Anglais, où le député porte son premier regard pour juger de l'attitude du Cabinet, mais sans oublier que des demandes supplémentaires viendront plus tard.

Les quarante services sont des divisions administratives dont plusieurs se rattachent au même ministère; ou encore de simples titres de dépenses afférant au ministère des finances, Certains crédits retiennent tout de suite l'attention par l'importance de la somme réclamée: la dette, d'abord; puis, les chemins de fer, les pensions, et les frais de la démobilisation, traces de la Grande Guerre; d'autres ont rapport à la conduite du pays ou à son outillage économique. Le gouvernement civil et le service législatif prennent plusieurs millions; c'est le coût, toujours onéreux, de la machine administrative: fonctionnaires et représenta-

tion nationale. Il reste, dans le budget principal, peu de chose pour les travaux publics, qui, autrefois, y apparaissaient plus largement.

La Chambre n'a pas à se prononcer sur le paiement des intérêts de la dette, sur les frais de gestion, sur les subventions aux provinces; ni sur les traitements privilégiés soustraits à l'action parlementaire, celui du gouverneur, des ministres, des juges, de l'auditeur général, du surintendant des assurances; ni sur les pensions des juges ou des fonctionnaires retraités; ni sur les rentes attribuées aux Indiens: ce sont les dépenses *permanentes*. Les autres dépenses *statutaires*, engagées d'année en année en vertu d'une loi, intéressent l'enseignement technique, les bureaux de placement, les primes à la production et, au titre *divers*, toujours dangereux, l'embellissement des villes ou, encore ici, des traitements privilégiés.

Lorsqu'une dépense permanente est inscrite au budget, la loi qui la justifie devrait être indiquée, comme on fait à Québec; car cela permet d'apprécier le mérite et la durée probable du crédit engagé sans la volonté du Parlement.

On se rend compte combien est restreint l'espace où se meut le ministre des finances, entre les charges fixes et permanentes, les dépenses d'administration et les dépenses des

services législatifs qu'il doit subir, et les crédits nouveaux qu'il désire obtenir. La vie du pays assurée, à peine peut-il penser aux travaux publics et à quelques initiatives particulières.

Les diminutions ou les augmentations par rapport à l'année précédente indiquent une tendance à l'économie ou une extension des crédits que l'on saisit assez vite parce qu'elles se réduisent à quelques points sur lesquels le Cabinet, n'étant pas lié, a pu prendre attitude; mais, pour pousser plus avant la critique des finances du gouvernement, il faut, je le répète, attendre les prévisions supplémentaires, qui viendront fatalement au cours de la session. Il est facile, quoique le premier ministre s'y oppose souvent, de reporter à plus tard des demandes dont on a allégé le budget principal.

* * *

Les *prévisions* énumèrent les crédits demandés par l'Exécutif. On y indique les sommes à voter; et, successivement, la destination des fonds, les chiffres pour l'année en cours et ceux de l'année à venir.

Le budget est divisé en plusieurs numéros d'ordre, dont chacun correspond à un *vote*, ou

chapitre. Le chapitre contient un ou plusieurs articles. Le gouvernement n'est lié que par le *vote* ou chapitre: il reste libre de pratiquer des virements d'un article à un autre. Puis-je conseiller au lecteur de comparer les chapitres du budget fédéral, qui sont d'aspect très varié? Il voudra peut-être s'arrêter à celui qui renferme la série des travaux publics proposés pour la province de Québec: comprenant près de soixante-quinze articles, il distribue, ici et là, des sommes destinées pour la plupart à des réparations de quais. En réfléchissant que le gouvernement reçoit ainsi le droit de dépenser une somme qui peut aller jusqu'à plusieurs millions, on comprendra l'avantage de serrer de près la « spécialité » budgétaire afin de tenir les ministres dans des bornes plus rigides. La spécialité apparaît mieux respectée dans le projet de budget provincial où chaque chapitre, chaque *vote*, correspond à un seul article.

Au cours de cette randonnée à travers les finances du pays, à la poursuite d'un détail qui fuit et reparaît, on remarquera des dépenses qui ne sont pas engagées, quoiqu'elles aient été permises, et qui reviennent d'année en année avec la mention: « à voter de nouveau ». Ce procédé consacre le principe de

l'annualité des dépenses. Tout crédit, inemployé au cours de l'année, est périmé. Il faut revenir devant les Chambres et redemander un vote. Rien de plus anodin. Le danger, puisque c'est le danger que nous pourchassons, c'est que ces dépenses soient tenues en suspens dans l'attente d'une période au cours de laquelle on en fera un bienfaisant usage.

Pour ceux qui aiment chercher la petite bête, je signale, enfin, les « crédits non requis pour l'année en cours », qui cachent peut-être un manque de prévoyance, un défaut de vision, une inhabileté, qui sait?—un remords! J'exagère à dessein l'inépuisable substance de la coquille de noix.

Les crédits inscrits au budget des dépenses sont ou limitatifs, ou évaluatifs.

La fonction et le chiffre d'un crédit limitatif sont déterminés: un traitement, par exemple, ou le montant d'une pension. Si une personne a droit à douze cents dollars par année, on ne voit pas bien que l'auditeur général consente qu'on lui en verse deux mille.

Le crédit évaluatif arrête un chiffre mais l'étendue de la dépense reste imprécise: les frais de voyage, les dépenses contingentes, les dépenses d'entretien.

C'est un aspect de la question, l'aspect le

plus étroit. Il en est un autre que m'ont signalé des fonctionnaires provinciaux, et qui jette un jour nouveau sur nos finances. Les crédits votés sont limitatifs, les crédits statutaires sont évaluatifs. On ne peut dépasser les premiers sans revenir devant les Chambres; le chiffre des seconds importe peu: la loi qui les accorde en détermine le montant par son application. Ainsi les dix mille dollars versés chaque année aux collèges classiques ont pour origine une loi: que les collèges se multiplient, ils toucheront quand même chacun dix mille dollars. La somme portée au projet de budget sous ce titre n'est qu'une indication.

Enfin, sauf des cas très nets, les crédits, dans leur ensemble, sont évaluatifs en ce sens que le gouvernement n'est pas tenu de les épuiser. Que penser d'un chapitre qui accorde aux chemins de fer nationaux, pour une série de raisons *déficitaires*, une somme « ne dépassant pas soixante-treize millions »? C'est la fameuse *lump sum*, la somme globale, limitée dans son total seulement, que le gouvernement respecte sans nécessairement l'atteindre.

Il reste vrai toutefois que ce crédit est limitatif parce qu'il résulte d'un vote des Chambres. Décidément, c'est le plus clair de la distinction.

Les crédits sont annuels.

« Toutes les prévisions budgétaires votées par les Chambres sont annuelles », dit notre loi organique; les crédits statutaires eux-mêmes valent pour un an, bien qu'ils soient acquis juridiquement aussi longtemps que leur titre d'origine est maintenu. Le principe de l'annualité des dépenses domine donc notre régime financier, car un crédit non utilisé tombe; à moins qu'il ne résulte d'une loi, il faut pour le faire revivre, nous le savons, qu'il soit voté de nouveau.

Les représentants n'exercent pas de droit plus dûrement acquis que celui de se prononcer sur la dépense publique; ils sauvegardent cette prérogative en exigeant que les services reviennent périodiquement devant eux pour obtenir le vote des crédits dont ils entendent disposer. Même s'il s'agit d'engagements à long terme: entreprises de chemins de fer, de canalisation, de construction, les Chambres, au rappel de la loi initiale touchant ces initiatives, ne concèdent chaque année que les sommes suffisant à la poursuite des travaux en cours.

C'est la pratique anglaise que l'on applique ici, à Québec du moins, et c'est la bonne. L'Angleterre a des dépenses permanentes, ou

légales, ou statutaires—comme on voudra—que l'on appelle *consolidated:* intérêts de la dette, traitements privilégiés, d'autres encore, et qui échappent au vote des députés mais non à leur connaissance; et des crédits annuels, ou *supply services*, sur lesquels les Chambres se prononcent et dont elles disposent à leur gré. Mais, chaque fois qu'il est question d'un programme à longue échéance, les lois qui en ont décidé doivent être nettement indiquées, afin que les crédits soient votés en connaissance de cause. Les États-Unis, qui avaient laissé engager des dépenses permanentes avec complaisance, se sont ressaisis et en ont diminué le nombre et l'importance. Si le Cabinet porte la responsabilité du budget, la chambre élue le vote: renoncer à ce droit pour plusieurs années, c'est le diminuer et donner à l'Exécutif une liberté lourde de conséquences. Bref, et pour emprunter le langage des spécialistes, nos budgets doivent demeurer des budgets de compétence et de caisse: de compétence par les dépenses permanentes; de caisse, en vertu du principe d'annualité.

À Ottawa, l'année financière, qui se confondit d'abord avec l'année civile, fut fixée ensuite au premier juillet puis, comme en Angleterre, au premier avril. Le budget est établi en no-

vembre, moment propice car les crédits seront votés et appliqués dans un bref délai. La province de Québec, comme certains pays, a l'année du premier juillet: les tableaux sont aussi dressés en novembre, votés en février, mais exécutés en juillet. Notre province aurait intérêt à supprimer ce temps mort en ramenant l'année fiscale au premier avril, puisqu'elle a adopté la session d'hiver. Les travaux que le Parlement fédéral vote au printemps sont mis en oeuvre immédiatement; ceux que la province décide en janvier ou en février sont reportés à l'été, même à l'été avancé, et, pour peu qu'ils exigent de longs préparatifs, l'automne se passe qu'ils ne sont pas achevés, si même ils sont en train.

En France, les budgets sont préparés, en principe, quinze mois d'avance. Ils sont établis sur le dernier exercice clos. La logique y gagne peut-être, mais on a vu des budgets, arrêtés avec minutie, devenir inapplicables à cause d'une guerre.

L'annualité facilite l'évaluation des dépenses. En analysant les prévisions budgétaires, nous constatons qu'elles établissent, à propos du moindre chiffre, une comparaison avec l'année précédente, la dépense engagée servant de base à la dépense demandée. Une bonne par-

tie du budget canadien se répète ainsi d'année en année: on perçoit d'un coup d'oeil les augmentations ou les diminutions. Quant à l'exactitude d'un chiffre nouveau, l'expérience en jugera. En matière de travaux publics, on s'en remet au préparateur; mais lorsque la somme dépasse cinq mille dollars, la loi exige des soumissions, qui sont contrôlables. La critique s'amorce. Elle rencontre mille pratiques, quelques-unes habiles; d'autres, douteuses: dépenses retardées, dépenses exagérées, dépenses dissimulées. Un débutant commencera par la fin: par le rapport de l'auditeur général. Pour se familiariser avec les prévisions budgétaires, toujours massives, il taquinera le détail des dépenses faites, parce que ceci a été engendré par cela. Il constatera la plus extraordinaire prolificité. Son esprit s'affermira pour les luttes à venir. Il sera conquis à la cause des finances: nous l'avons sans raison abandonnée aux autres, qui s'en sont fait une supériorité.

IV

AU PARLEMENT

LA PRIORITÉ

LES deux Chambres exercent le pouvoir législatif: en principe, elles concourent à l'adoption des lois avec une égale autorité. Pour le budget cependant et les mesures qui entraînent une dépense, la Chambre basse jouit d'une prérogative dont elle use jalousement: le droit de priorité.

C'est ce privilège que je veux définir, renvoyant au prochain chapitre la procédure parlementaire qui entoure le vote des crédits.

D'ordinaire, la Chambre basse est saisie la première des titres de dépenses ou de prélèvements; elle les discute, les aménage, les fonde, et ne les envoie à la seconde chambre que lorsqu'elle a épuisé ce travail où elle entend bien rester maîtresse absolue de sa conduite. En effet, le droit de priorité est souvent complété par la négation ou l'atténuation du droit d'amendement par la Chambre haute. Dès

lors, la Chambre populaire, non seulement connaît en première instance les mesures financières, mais sa volonté une fois exprimée doit être respectée. Jusqu'à quel point? Cela dépend des institutions.

Elles varient presque à l'infini, au fil de l'évolution démocratique. Le droit d'amendement devient de plus en plus restreint à mesure que les gouvernements se font plus populaires: il a disparu en Allemagne et en Russie; mais il existe encore, il est même parfois rétabli. La Belgique, par exemple, après avoir modifié le régime électoral du Sénat et l'avoir démocratisé, n'a pas hésité à lui reconnaître des droits égaux à ceux de la Chambre des députés. En France, le Sénat a pris dans la nation une figure républicaine: bénéficiaire du droit d'amendement, il s'en prévaut avec fermeté et non sans résultat.

Les circonstances politiques ont élaboré notre régime qui vient d'Angleterre où, de temps immémorial, les Communes ont revendiqué le privilège d'accorder les subsides auxquels les lords n'ont qu'à consentir. Voilà la thèse formulée dès 1671. Le *Parliament Act* de 1911 statue sur le droit de priorité qu'il sanctionne, et sur le rôle de la Chambre des

lords qui, désormais, ne peut plus refuser son assentiment à la loi de finances.

L'article 53 de la Constitution canadienne de 1867 consacre la pratique anglaise: « Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts devra originer dans la Chambre des communes. » Je respecte le texte: on ne touche pas à la Constitution pour le seul plaisir d'en redresser la forme. Que l'on me permette toutefois d'y juxtaposer l'allure de la loi française: « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois: toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. »

Notre Chambre des communes a tenu a réaffirmer le principe dans son *Règlement intérieur:* « Il appartient à la Chambre des communes seule, affirme l'article 61, d'accorder des subsides et des crédits supplémentaires à Sa Majesté. Les projets de lois portant ouverture de subsides et de crédits prennent naissance à la Chambre des communes, qui a indiscutablement le droit d'y déterminer exactement les objets, destinations, motifs, conditions, limitations et emplois de ces allocations législa-

tives, sans que le Sénat puisse y apporter des modifications. » Le traducteur a su trouver ici des termes plus élégants. C'est un progrès, que n'en est-il d'autres? Je me hâte d'ajouter que le *Règlement* de l'Assemblée législative et, en particulier, le titre XVII qui a trait aux *Matières de finances* et reprend, pour les accentuer, les mêmes dispositions, porte la marque française.

Quelques détails de procédure mettent en lumière l'application du privilège revendiqué par la Chambre populaire. Lisez avec attention le discours du trône. Le représentant du roi, après s'être adressé aux « honorables messieurs du Sénat » et aux « messieurs de la Chambre des communes » pour leur communiquer le programme législatif du gouvernement, s'interrompt avec solennité et, se tournant vers les « messieurs de la Chambre des communes », et vers eux seuls, leur demande, en une phrase plus ou moins stéréotypée, de voter les crédits nécessaires à l'administration du pays; puis il revient aux sénateurs et aux députés, pour terminer sur un mot de réconfort.

Dès que la Chambre basse s'est constituée en comité des subsides, un message de la Couronne recommande à son attention les estimations budgétaires.

La loi de finances votée par les deux chambres, la sanction en est demandée par le président des Communes, et le gouverneur remercie « ses loyaux sujets ».

Le dernier acte de la session revient comme un couplet sur la prérogative de la députation: dans le discours de clôture, même interruption pour remercier les Communes d'avoir voté les sommes que le bon fonctionnement des affaires publiques exige.

À Québec, la procédure est la même.

Le droit de priorité est donc nettement établi par la Constitution en faveur de la Chambre basse.

* * *

Reste le droit d'amendement.

Pour en juger, il y a lieu de distinguer la pratique de la théorie, parce que la théorie dépasse de beaucoup la pratique.

En fait, le Sénat ne modifie pas le budget, qui revient à la Chambre avec l'inévitable mention: «adopté sans amendement, » que le *Journal* des Communes enregistre. Le Sénat ne forme pas de comité de finances semblable au comité des subsides ou au comité des voies et moyens. Il estime donc qu'il n'en aurait que faire, quoiqu'il conserve le droit de con-

fier à un comité spécial l'étude d'une question financière, fût-ce pour en recevoir un rapport *académique*.

Si un projet de loi prend naissance au Sénat et contient des articles qui amorcent un crédit, ces articles ne sont pas imprimés, et, lorsque le projet de loi passe à la Chambre, ils y sont rétablis à l'encre rouge. Il y a une exception, que formule d'assez haut le règlement des Communes. Je la transcris parce qu'elle confirme la volonté de la Chambre basse en marquant une sorte de condescendance: « Afin de faciliter l'expédition des travaux du Parlement, la Chambre consent à prendre en considération les bills émanés du Sénat et portant imposition de peines pécuniaires, ainsi que les amendements du Sénat introduisant des peines pécuniaires dans des bills dont la Chambre l'a saisi, ou modifiant des peines pécuniaires y contenues; à condition que l'imposition de ces peines n'ait pour objet que de punir ou prévenir des crimes et délits et qu'elle ne tende pas à imposer des charges, soit sous la forme de subsides ou crédits ouverts à Sa Majesté, soit pour des fins générales ou particulières, au moyen de taxes, droits, cotes, ou autrement. »

Le Sénat se garde, de son côté, contre les surprises de la loi de finances où la Chambre

glisserait des dispositions étrangères au budget, dans l'intention de les imposer à la Chambre haute en profitant du fait qu'elle ne l'amende pas. « Il est contraire aux usages parlementaires, dit l'article 71 du *Règlement* du Sénat, de greffer sur un bill de crédits ou de finances des dispositions étrangères et n'ayant aucun rapport à son objet. » Il ne resterait, en ce cas, qu'une issue: rejeter le budget, ce qui est grave, mais admissible puisque l'adhésion du Sénat est nécessaire à l'adoption d'une loi, fût-ce de la loi de finances dont le préambule est sur ce point explicite. Il n'y a pas à dire: le Sénat fait ce qu'il peut pour obéir aux prétentions de la Chambre. Si son règlement n'admet pas en termes formels son impuissance, sa conduite est tout autre. À faire le mort, il s'installe dans une habitude.

S'il se ressaisit, ce n'est jamais à l'endroit du budget, mais d'une loi comportant une dépense. Ainsi, en 1923, il s'interposa pour rejeter les projets de construction de voies ferrées dans l'Ouest du Canada. Ce fut un beau tapage! Il fallait le museler, le transformer, l'abattre. Il a tenu. Les colères se sont apaisées. Nulle réforme n'est apparue à l'horizon. Nommé à vie, il continue sa carrière, prêt,

j'imagine, à recommencer son escapade comme il en a le droit.

Voyons donc la théorie.

Je soupçonne les sénateurs d'avoir puisé l'énergie de leur résistance dans un rapport que leur présenta, en 1918, l'honorable W.-B. Ross, au nom d'un comité spécial de la Chambre haute, sur « la question des droits du Sénat en matière financière ». C'est une pièce courte, mais animée du souffle de la conviction. Je ne sais pas si on en a fait une brochure, mais on la déniche au *Journal* du Sénat du 15 mai. Elle est étayée d'une opinion de MM. Eugène Lafleur et Aimé Geoffrion, et de quelques observations de M. John-S. Ewart, d'ordinaire plus catégorique. Par les voies beaucoup plus modestes que j'ai suivies, je suis arrivé aux mêmes conclusions.

C'est de son autorité propre que la Chambre des communes dénie au Sénat le droit d'intervention. Si respectable que soit cette attitude, qui est celle du peuple, et, j'ajouterai, si conforme à celle que prit autrefois l'Assemblée du Bas-Canada, elle ne se heurte pas moins à la lettre de la Constitution de 1867, qui consacre le droit d'initiative de l'Exécutif et le droit de priorité des Communes, sans plus. Le Parlement britannique connaissait,

pour les avoir maintenues ou discutées depuis 1661 et 1678, les résolutions restreignant l'intervention des lords: l'une qui décidait de la priorité des Communes, l'autre qui faisait des subsides un « don gracieux » du peuple auquel les lords n'avaient qu'à consentir. Que n'a-t-il imposé la seconde au Canada quand il lui dictait la première? La chose allait de soi, répondra-t-on: la nouvelle constitution, comme il ressort du préambule, était calquée sur la Constitution anglaise. Sa physionomie, même son allure, mais dans les limites d'un texte qui est déterminé et formel. Pourquoi le Parlement impérial s'est-il contenté du droit de priorité qui est davantage dans ses traditions ?

Si le Sénat ne saurait, en vertu de l'*Acte de l'Amérique britannique du Nord*, augmenter les crédits incorporés à une loi de finances, aucune disposition législative ne s'oppose à ce qu'il les altère, les diminue, ou les raye.

Il représente les provinces; les résolutions de la Conférence de Québec et les discours des auteurs de la Confédération, dont le rapport Ross cite des passages significatifs, le prouvent: comment exercerait-il cette fonction si les intérêts financiers lui demeurent étrangers? Car, bien que nommé par l'Exécutif, le Sénat est

une Chambre représentative: ses membres doivent habiter dans *leur* province, y posséder un immeuble de quatre mille dollars qui les qualifie et, s'ils sont du Québec, cet immeuble doit être situé dans les limites d'une circonscription. Gaston Jèze fait remarquer que, pour protéger certains droits, la Chambre haute des États fédératifs conserve des prérogatives: c'est le cas des États-Unis et, si je ne m'abuse, de la Suisse. M. Ewart, lui, observe que le Sénat américain a des droits égaux à ceux de la Chambre parce qu'il est électif; mais le Sénat français, qui ne jouit pas de la même égalité puisqu'il ne possède pas le droit de priorité et n'exerce que le droit d'amendement, est aussi électif. C'est donc le fait « fédération » qui a de l'importance.

Ce qui fait surtout la force du Sénat canadien, c'est que le nombre de ses membres est limité. Les mathématiques ont façonné notre pays: la géométrie, nos frontières; l'arithmétique, notre représentation aux Communes et au Sénat. Il y a quatre-vingt-seize sénateurs: vingt-quatre par section, depuis les provinces maritimes jusqu'à la Colombie britannique. Pas un de plus, sauf l'addition éventuelle de huit sénateurs, en certains cas; et encore, ces huit nominations accomplies, doit-on atten-

dre, avant d'en faire d'autres, que les cadres réguliers soient rétablis. Depuis 1915, le nombre des sénateurs ne doit jamais dépasser cent quatre. En 1867, ils étaient soixante-dix-huit. Deux fois, en cinquante ans, le Parlement impérial a donc limité l'effectif du Sénat. Les auteurs de droit constitutionnel font grand état de ce fait, qui fonde l'indépendance de la Chambre haute, affermit sa personnalité et réduit, d'autre part, les pouvoirs de l'Exécutif: quand les nominations en surnombre et sans borne sont interdites, celui-ci est incapable de « noyer » (*swamp*) le Sénat pour s'y constituer une majorité à toute épreuve et le réduire à quia. Dans les colonies où ce régime audacieux a été en vigueur—c'était notre cas avant 1867—la Chambre haute a dû se soumettre au même traitement que l'on a tenté d'infliger aux lords en Angleterre et se courber, fût-ce de mauvaise grâce, devant la volonté populaire.

Ces arguments, au moins les deux derniers, ne tranchent-ils pas le cas du Conseil législatif, que j'aborde avec plus de circonspection. Car il y a aussi le Conseil législatif, chambre provinciale, corps représentatif puisque les conseillers sont nommés par circonscriptions, et corps indépendant puisque le nombre de

ses membres est limité. La Constitution de 1867 nous prévient que les dispositions qu'elle renferme, touchant les projets financiers s'appliquent aux parlements provinciaux. L'Assemblée législative a, dans son *Règlement*, dirigé contre le Conseil les mêmes interdictions que les Communes à l'endroit du Sénat, et peut-être avec plus de précision. Mais aucun texte législatif n'interdit à la Chambre haute de se prononcer dans le domaine des finances.

La question est là: « tout se passe comme si » les chambres hautes n'avaient, à moins de le refuser, rien à voir, ou à peu près, au vote du budget. Les chambres populaires seules l'ont décidé dans une résolution aussi catégorique que celle à laquelle les Communes britanniques se sont autrefois arrêtées. Au vrai, la bataille se poursuit et le problème n'est pas résolu. Il renaîtra demain, à la moindre velléité. Puis, un jour, une loi semblable au *Parliamentary Act* anglais viendra réduire les Chambres hautes à l'impuissance, en leur imposant de donner leur assentiment. Et l'on saura à quoi s'en tenir.

Cette solution, qui consacrerait une tradition à laquelle le peuple s'est attaché par toutes les fibres de ses libertés conquises, serait-elle

avantageuse? Le *Parliamentary Act* traite différemment le budget et les autres mesures financières. Le budget est transmis aux lords qui ont un mois pour l'accepter, sinon la loi de finances est soumise à la sanction royale. Mais les mesures financières bénéficient d'un délai de deux ans. Ce temps écoulé, si les lords persistent dans leur refus, la loi est mise en vigueur. Précieuse indication pour notre pays fédéralisé: une disposition qui atteindrait les intérêts provinciaux devrait-elle être soustraite à l'intervention du sénat quand, dans l'esprit des fondateurs, la Constitution doit précisément protéger les provinces?

LES RÉSOLUTIONS

TOUJOURS les mathématiques au service politique d'un pays neuf: la Chambre des communes compte deux cent quarante-cinq membres, actuellement; car c'est un nombre variable, établi après chaque recensement par de minutieux calculs dont la province de Québec, sous la forme d'un diviseur, fournit la base.

C'est beaucoup de monde pour se mettre d'un commun accord à la chose publique. Aussi la Chambre constitue-t-elle des comités, soit pour diviser les tâches, soit pour ordonner le travail. Ce sont les comités élus et les comités pléniers.

Les comités élus, composés d'un certain nombre de députés, sont formés au commencement ou au cours de la session, selon qu'ils sont permanents ou spéciaux. Les comités permanents, à qui la Chambre renvoie pour avis les questions qui sont

de leur compétence, ont chacun un objet défini: l'agriculture, par exemple, la colonisation, les chemins de fer, les banques. L'un d'eux exerce un contrôle sur les finances: c'est le comité des comptes publics sur lequel je reviendrai. Quant aux comités spéciaux, on leur confie l'étude d'un problème qui surgit au cours de la session et qui demande une attention particulière.

Il y a trois comités pléniers: le comité des subsides, le comité des voies et moyens, le comité général, qu'on appelle aussi « plénier » tout simplement. Ils s'occupent des finances, les deux premiers surtout qui n'ont pas d'autre objet. Ils sont composés de toute la députation.

Le budget préparé, les Communes le discutent et le votent. Dès le début de la session, après l'adoption de « l'adresse en réponse au discours du Trône », le ministre des finances propose que, au jour qu'il détermine, la Chambre se forme en comité des subsides, puis en comité des voies et moyens. L'appareil est ainsi déclenché. Durant la session, ces comités vont, le premier: scruter les propositions de crédit, le second: autoriser le prélèvement des fonds.

Le ministre des finances amorce ce long la-

beur en communiquant aux députés un message du représentant du roi: le gouverneur général transmet à la Chambre des communes le budget des sommes requises pour le service du Canada durant l'année à venir; et, conformément aux dispositions de l'*Acte de l'Amérique britannique du Nord*, il recommande ce budget à la Chambre des communes. Sur la proposition du ministre des finances, le comité des subsides est saisi du budget des dépenses.

LE COMITÉ DES SUBSIDES

Si ce comité comprend toute la Chambre, comment se fait la métamorphose? Par une procédure, inexplicable au premier abord, mais qui tire sa raison d'être de l'histoire parlementaire de la Grande-Bretagne. Les Communes anglaises, au temps où elles revendiquaient leur liberté d'action, cherchèrent un moyen d'écarter le contrôle que le pouvoir royal exerçait sur leurs délibérations. Le journal de la Chambre était communiqué au roi et le *speaker* était une créature du souverain. Pour être plus à l'aise il suffisait de simplifier la discussion et de se débarrasser du *speaker*. Un rien! Voilà pourquoi la motion présentée devant la Chambre pour qu'elle se transforme en

comité des subsides porte: *que le président, ou l'orateur, quitte maintenant le fauteuil.* Il va s'empresser de le faire, sans mot dire, obéissant à une longue habitude.

Sans mot dire? Lui peut-être, mais non la Chambre. C'est le moment où on la prie de desserrer les cordons de la bourse. Comment perdrait-elle une aussi belle occasion de gourmander le gouvernement, et même le prince? La députation a le droit de présenter des amendements à la motion traditionnelle, de traiter de tout sujet, de s'en prendre à la politique des maîtres, de demander « le redressement des torts ».

Voici un exemple que je cueille dans les *Journaux des Communes* de 1920, et où toute la procédure se déploie:

> « *L'ordre pour que la Chambre se forme de nouveau en comité des subsides étant lu, sir George Foster propose: « que l'orateur quitte maintenant le fauteuil ». M. King propose en amendement que tous les mots après « que » soient retranchés et remplacés par les suivants: « sous la réserve que, dans des cas exceptionnels, il peut se trouver des documents d'un caractère confidentiel qu'il est dans l'intérêt public de ne pas publier,*

la Chambre déclare que le Parlement a le droit incontestable de demander et recevoir copie de tous rapports, comptes, correspondances et documents relatifs à l'administration de chaque département du service public, y compris les affaires des chemins de fer nationaux du Canada, qu'ils soient exploités directement ou indirectement par un ministère ou par l'intermédiaire d'une corporation ».—Un débat s'ensuivant, la question est posée sur l'amendement, qui est rejeté; et la question étant posée sur la motion principale, elle est agréée. Il est ordonné que M. l'orateur quitte maintenant le fauteuil; et la Chambre, en conséquence, se forme de nouveau en comité des subsides ».

La *masse* est déplacée, signe de l'autorité qui s'atténue. Le vice-président dirige la séance. La Chambre prend des allures plus libres, comme au débraillé, si cette image est permise; chacun parle plusieurs fois sur le même sujet, si le coeur lui en dit; la discussion s'engage autour des *estimates*. Les députés ont en leur possession un exemplaire du « budget des dépenses » et, accessoire obligé, le rapport de l'auditeur général: nul, il me semble, n'acceptera d'entreprendre l'étude des propo-

sitions de crédits sans se reporter aux pièces justificatives de l'année précédente pour y suivre la politique financière du gouvernement et fonder sur les déboursés une critique des engagements à venir — Mais je ne suis pas parlementaire, et « l'art est difficile ».

Assistés des sous-ministres, mieux au courant des détails, les ministres, de leur poste, défendent les crédits dont ils ont assumé la responsabilité en élaborant le budget. Les *as* font preuve d'une rare souplesse dans cette joute aux millions: armés d'assurance, habiles à la riposte, ils emportent le morceau en quelques séances; d'autres subissent les tirs de barrage de l'opposition, ou s'abandonnent au rôle de souffre-douleur; d'autres encore sont absents, et le débat est reporté à plus tard, faute d'explications. Procédé ennuyeux, disait l'honorable F.-D. Monk, parce que, le ministre revenu, il ne se trouve plus personne de ceux qui le voulaient interroger.

Le comité vote le budget chapitre par chapitre, et sous forme de résolutions. Reprenons les *Journaux* des Communes. Voici ce que constate le procès-verbal:

(En Comité)

La résolution suivante est adoptée:

III. *Gouvernement civil*

21 Commerce

Traitements $371.612,50
Dépense casuelle . . . . . $ 22.000,00

Résolution à rapporter. Rapport à recevoir, le Comité devant siéger de nouveau à la prochaine séance de la Chambre.

Les résolutions s'accumulent, puis elles font l'objet d'un rapport à la Chambre. L'orateur reprend le fauteuil, la *masse* est replacée sur son coussin: la Chambre est reconstituée. Elle entend imperturbablement les résolutions qu'elle connaît, puisqu'elle les a faites. Elles sont même lues deux fois, les députés pouvant encore provoquer une discussion ou proposer un amendement. Puis elles sont adoptées.

Les Communes anglaises consacrent un maximum de vingt séances aux *estimates*. Si on n'a pas le temps de s'occuper de certains crédits, ils sont accordés *ipso facto*. Au Canada, le travail devient hâtif en fin de session: les crédits principaux, les crédits supplémentaires,

énoncés par la voix du greffier, passent avec rapidité la rampe qui va s'éteindre.

En France, une commission d'une cinquantaine de membres, élus au scrutin proportionnel et représentant les groupes de la Chambre, examine le budget que lui remet le ministre des finances: elle compulse les documents, interroge les ministres et, par ses rapporteurs, saisit les députés de ses conclusions. Le Sénat a aussi sa commission des finances, formée de la même façon. René Stourm, admirateur de la pratique anglaise, préférait le comité des subsides, constitué par le jeu rapide d'une procédure, ouvert aux compétences et aux bonnes volontés.

Mais l'étude des prévisions budgétaires en comité des subsides risque de n'être ni complète, ni satisfaisante. Un débat sérieux naîtra-t-il de deux cents personnes et plus, appelées à voter des millions dans le clair-obscur de l'ambiance politique? Qu'on ne s'attende pas, du moins, à un travail d'enquête ou de recherche. L'opposition en est réduite à des idées générales, quand elle en a. Loin de moi l'intention de diminuer son rôle, qui est grand, qui suffit à éviter des excès, à prémunir le gouvernement dont le penchant naturel est de satisfaire une clientèle; cependant, l'opposi-

tion ne s'arrête qu'aux sommets sans pénétrer les broussailles, peu soucieuse après tout de redresser une politique dont elle n'a pas la responsabilité.

L'Angleterre a d'ailleurs pensé se rapprocher du régime français en constituant, en 1912 et en 1917, un comité spécial chargé de scruter les *estimates* et de faire rapport à la Chambre. Ce comité examina les *estimates* des Travaux publics, puis ceux de l'Amirauté: travail utile, mais qui fut poursuivi par des hommes sans autorité particulière et à qui l'assistance d'experts eût été précieuse. Après la guerre, certains crédits furent soumis à une commission permanente; puis on revint à l'idée d'un comité spécial. Bref, la politique anglaise manifeste, parmi des hésitations, le désir d'améliorer la procédure du comité plénier.

On comprend ces tergiversations quand on lit les critiques dirigées par les auteurs français eux-mêmes contre les agissements de la commission des finances de la Chambre des députés et du Sénat: l'irrégularité des séances, la complication qui en résulte, l'arrogance de certains rapporteurs, financiers au petit pied, aspirants ministres, maîtres des destinées du gouvernement, « naufrageurs de ministères » comme les appelait Léon Say. Tant et si bien

qu'un député a proposé d'en venir au régime anglais!

Au Canada, M. Rodolphe Lemieux a placé la question en pleine lumière. Le discours d'une logique toute française qu'il a prononcé devant les Communes, le 18 avril 1921, à l'appui d'une résolution pour l'institution d'un comité du budget, est à méditer. Il parle à ce point raison que l'on se prend à douter de son succès. Maurice Barrès, revenu à la Chambre des députés en 1906, note dans ses *Cahiers* l'impuissance de l'absolu, et son attrait tout à la fois, dans les affaires humaines. M. Lemieux prend pour acquis qu'un corps public de deux cent trente-cinq membres—c'était à ce moment-là l'effectif des Communes—n'est guère fait pour souder les crédits. Mais c'est le moindre reproche qu'il adresse au régime. En fait, les prévisions budgétaires ne sont pas scrutées parce que la Chambre basse, mue par d'autres préoccupations, ne s'en laisse pas le temps. Elle dirige le faisceau de son éloquence vers le « redressement des torts », où la passion politique s'agite en liberté, plutôt que de s'arrêter aux chiffres du budget dont elle se débarrasse en fin de session, jetant la cognée pour sortir plus vite de la forêt qu'elle n'a pas abattue. Si l'on approfondit la psychologie

de la Chambre, on découvre, autour des crédits dont la députation s'inquiète, des attitudes de parti: l'opposition taquine les ministres, la majorité les venge. Les libéraux, en Angleterre, se sont opposés à une commission permanente des finances; et l'un d'eux, sir D. Maclean, en a donné cette raison: « La principale question est la politique et non les dépenses. Or, la politique doit être discutée dans l'enceinte de la Chambre. » D'ailleurs, comment la Chambre apprécierait-elle certains crédits quand, au dire de M. Lemieux, des travaux, engagés d'abord pour dix mille dollars, en ont par la suite exigé cinquante mille, même cent mille?

Mais voici qui est beaucoup plus grave. En Angleterre, et si je ne me trompe au Canada, une demande de réduction de crédit est considérée par la Chambre comme une attitude de non confiance et, depuis des années, on s'est abstenu de recourir à ce blâme qui se déroberait sous un prétexte financier. Le fait, en soi, n'a pas d'importance: profiter d'un crédit ou du « redressement des torts » pour tenter de barrer la route au gouvernement, c'est tout un; mais par cette abstention la Chambre se dépouille d'une prérogative pour laquelle l'ancêtre a lutté désespérément: le vote des *aides*. Elle n'intervient pas; elle opine d'un bonnet

résigné. Privée déjà du vote annuel des recettes, elle renonce encore à la dépense: elle n'a plus que le droit de priorité et de remontrance. Tout le reste revient à l'Exécutif, au pouvoir qui se fait suprême sous le couvert de la responsabilité ministérielle.

Curieuse rencontre de deux conséquences: rétablir la Chambre dans la plénitude de son droit de vote amoindrirait le ministère. Auprès d'un comité budgétaire, les ministres seraient appelés; et, comme a dit Bonar Law, si l'on proposait de couper leur traitement, il ne leur resterait qu'à démissionner! Ne reviendrait-on pas à ce qu'on a voulu écarter: l'action directe des députés sur les crédits, non pour les augmenter, ce qui est impossible, mais pour les diminuer à plaisir, histoire de gêner un collègue par une surenchère électorale à rebours?

M. Lemieux retira sa proposition, et l'on n'en parla plus, pour un temps. En 1929, M. MacKenzie King lui-même reprit le projet pour le renvoyer au comité du règlement, mais sans plus de résultat. On sera long à y venir, pour les raisons que j'ai dites: les députés, qui tous ont l'espoir de devenir ministres, hésiteront à se ligoter eux-mêmes, fût-ce dans le plus improbable avenir. On devrait au moins débarrasser la Chambre des crédits sur lesquels

il n'y a pas à délibérer, de la kyrielle des choses habituelles, pour lui soumettre, mais tout de bon, les nouveaux engagements. C'était le sens de la proposition faite en 1933 par un député de l'Ontario, M. Peter McGibbon, mais elle est restée, comme les autres, lettre morte.

LE COMITÉ DES VOIES ET MOYENS

Suivant le même cérémonial, nantie des mêmes privilèges, la Chambre se mue en comité des voies et moyens pour permettre le prélèvement sur le Trésor des sommes que requièrent les dépenses acceptées par le comité des subsides. Reprenons les *Journaux de la Chambre:* il n'est pas de meilleur guide à travers les réalités de la vie parlementaire:

(En comité des voies et moyens)

La résolution suivante est adoptée:

Résolu que, pour faire face aux subsides votés à Sa Majesté aux fins de défrayer certaines dépenses du service public pour l'année financière se terminant le 31 mars 19 . . , la somme de $371.681.471,26 soit octroyée à même le Fonds du revenu consolidé du Canada.

Résolution à rapporter

La Chambre, imposant maître Jacques, ayant repris sa physionomie par le retour de l'orateur à la présidence, la résolution subit deux lectures et est adoptée, le même jour le plus souvent, pour hâter les choses. Les *Journaux* ajoutent—: « *le comité devant siéger de nouveau à la prochaine séance de la Chambre* ». De prochaine séance, il n'y en aura peut-être point; mais cette formule traditionnelle, qui clôt aussi les séances du comité des subsides, indique la pérennité des deux comités qui ne sont pas censés interrompre leurs travaux: à la session suivante, ils continueront leur veille.

Un auteur anglais illustre d'un exemple familier les attributions des grands comités de finances:—« John, ordonne un lord à son *butler*, nous aurons une dinde pour la Noël »: comité des subsides.—« John, voici une livre sterling pour acheter la dinde »: comité des voies et moyens. Comme quoi le budget se retrouve jusque dans le terre à terre quotidien, et l'humour anglais dans des sphères élevées!

Gardien du Trésor, le comité des voies et moyens en est aussi le pourvoyeur. À la demande de l'Exécutif, il institue ou modifie, du moins à Ottawa, les impôts et les taxes, pro-

cédant par résolution suivie de loi, comme pour les prélèvements sur le Fonds consolidé. On en cherchera des exemples dans les *Journaux* des Communes: en une seule session, le tarif douanier, les droits d'accise, l'impôt sur le revenu sont altérés, adaptés ou remaniés. La diminution ou l'abolition d'un impôt n'est pas considérée en comité des voies et moyens, quoique rien ne s'y oppose. À Québec, les changements dans les impôts permanents sont étudiés en comité général: le comité des voies et moyens se borne aux ressources et aux impôts temporaires, « pour l'exercice courant ou pour l'exercice prochain », dit l'article 671 du règlement de l'Assemblée législative, qui est conforme à la règle, d'ailleurs facultative, de la procédure anglaise.

Si le lecteur se pique au jeu et dépouille les *Journaux* de l'Assemblée pour vérifier cette façon de faire, ce qui est facile à l'aide de la table des matières, il se heurtera sûrement à des projets de loi qui ont tout l'air de modifier un impôt ou d'établir une charge et qui, pourtant, passent sans ces résolutions de base: ainsi, en 1932, la loi modifiant la *Loi des licences*, ou la *Loi des Liqueurs alcooliques*, et même la *Loi des droits sur les successions*. Le règlement de l'Assemblée nous donne la clef

de cette apparente anomalie: une réduction d'impôt, une proposition qui n'augmente pas une taxe existante, ou qui permet des cotisations locales ou particulières, n'est pas renvoyée d'abord au comité plénier. Mais que ce soit en comité des voies et moyens, ou en comité général, l'impôt, source de recettes, est créé sur la recommandation de la Couronne. Si les députés n'ont pas le droit de le proposer, ils peuvent s'y opposer ou le réduire; établi, il subsiste jusqu'à ce qu'une procédure nouvelle le transforme ou l'abolisse.

LE COMITÉ GÉNÉRAL OU PLÉNIER

Le comité général est le comité à tout faire de la Chambre des communes ou de l'Assemblée législative. Il se constitue plus aisément que les comités de finances proprement dits; la même motion sert de charnière, sans donner lieu toutefois à des discussions politiques. Il n'est pas permanent, et renaît à chaque occasion. Instrument flexible, il rend la besogne plus facile chaque fois qu'il s'agit d'isoler une mesure, projet de loi ou résolution, et d'en examiner le détail. Il exerce deux fonctions. L'une a un caractère purement législatif: le comité général étudie article par article les

projets de loi que la Chambre lui envoie après leur seconde lecture. Son autre fonction a trait aux finances et mérite qu'on insiste, si elle est moins connue du public.

Toutes les mesures qui, en dehors du budget, entraînent une dépense ou une « charge nouvelle sur le peuple »—fonds de chômage, salaires, subventions aux chemins de fer, et même, à Québec, impôts permanents, comme nous venons de le voir—sont soumises au comité général sous la forme d'une résolution. Un texte, ici encore, précisera mieux. Je le tire cette fois des *Journaux* de l'Assemblée législative. Il s'agit d'un contrat, c'est-à-dire d'une charge assumée par le gouvernement au nom du peuple:

> « *L'ordre du jour appelle la prise en considération en comité plénier d'un projet de résolution relative au bill no 9 intitulé: « Loi ratifiant le contrat passé entre le gouvernement de la province de Québec et les Frères de la Charité concernant les jeunes délinquants condamnés à une détention dans une école de réforme.* »
>
> *L'honorable M. David propose que M. l'orateur quitte maintenant le fauteuil, et la motion est adoptée.*

L'honorable M. David informe alors la Chambre qu'il est autorisé par Son Honneur le lieutenant-gouverneur à soumettre le dit projet de résolution et que Son Honneur en recommande la prise en considération.

En conséquence, la Chambre se forme en comité.

(en comité)

Résolu,—*Que le contrat reproduit comme cédule de la loi qui sera basée sur la présente résolution et concernant les jeunes délinquants condamnés à une détention dans une école de réforme, passé entre le gouvernement de Québec et les Frères de la Charité, le dix-huitième jour de décembre mil neuf cent trente-et-un, devant Émile Gravel, notaire, sous le numéro quatre mille trois cent six de ses minutes, soit approuvé et ratifié.* »

La résolution est prise, puis elle fait l'objet d'un rapport à la Chambre où elle est lue deux fois et adoptée; et le *bill no 9* poursuit sa carrière . . .

LA LOI

LA Chambre a voté en comité plénier les dépenses demandées par l'Exécutif et les fonds pour y faire face. Ce ne sont encore que des résolutions, qui n'ont pas le caractère législatif des actes du Parlement. Il faut que le budget devienne loi.

Sitôt que les résolutions du comité des voies et moyens ont été prises et qu'elles ont fait l'objet d'un rapport à la Chambre, le ministre des finances dépose devant les Communes le *bill d'appropriation*. On connait la procédure qui préside à l'adoption d'une loi. Je ne fais qu'en marquer les étapes: première lecture, deuxième lecture, étude en comité général, troisième lecture.

En principe, ces étapes ne sont pas franchies dans une même séance, sauf si la Chambre y consent, ce qu'elle fait d'ordinaire pour la loi de finances. On ne s'attend pas, à cette ex-

trémité, quand le comité des subsides s'est prononcé de la façon que l'on sait, à quelque insistance de la part des députés.

La loi est remise à la Chambre haute, et c'est souvent le dernier jour de la session: déjà les élus du peuple ont reçu du représentant du roi l'invitation de se rendre à la prorogation. La Chambre haute ne dispose que d'un instant pour consentir à des millions: comment aurait-elle même la velléité de modifier un texte qu'elle doit traiter aussi cavalièrement. Elle ne s'y hasarde pas, quelque droit qu'elle prétende posséder. Le projet est lu trois fois, sans délibération en comité général; si l'on fait des discours, c'est pour perpétuer la tradition qui veut que la Chambre haute s'exprime librement sur la politique financière; et la mesure est comblée par ce geste d'enterrement.

« Comme nous n'avons pas le droit d'amender la loi *d'appropriation*, disait M. Arthur Meighen au Sénat, le 26 mai 1932, nous n'avons pas à la considérer en comité général. » Nous savons que penser de cet aveu; mais en le dépassant, on se demande ce qu'il adviendrait si la Chambre haute rejetait le budget. Elle le peut, cette fois c'est indubitable, puisqu'on lui demande son consentement et que celui-ci apparaît au préambule de la loi. On

a vu, dans d'autres pays, la Chambre haute recourir à ce moyen extrême; mais les conséquences en sont à ce point sérieuses que d'ordinaire elle ne s'y arrête même pas. Le refus du budget n'entraverait pas la perception des recettes, puisqu'elles proviennent de titres antérieurs que les Chambres ne renouvellent pas chaque année; mais elles seraient perçues, au moins à Ottawa, par des fonctionnaires affamés. Seules les dépenses permanentes seraient soldées au milieu d'une vie administrative suspendue, sans parler des travaux interrompus, des institutions désemparées. Il ne resterait à l'Exécutif que le truchement des mandats spéciaux pour parer au plus pressé, en attendant une solution politique. Décidément, la Chambre haute n'oserait pas. Aussi se montre-t-elle prudente, nous le savons, en s'insurgeant d'avance, par son règlement, contre l'insertion dans la loi de finances de dispositions étrangères au budget, et qu'elle serait contrainte d'accepter plutôt que de rejeter celui-ci.

Le projet de loi revient à la Chambre basse avec la mention: adopté « sans amendement. » Aussitôt les membres des deux chambres se réunissent pour assister à la sanction des lois et à la prorogation. La sanction de l'*acte*

d'appropriation donne lieu à une cérémonie symbolique où toute la procédure budgétaire est synthétisée. Le président des Communes, parlant au nom du peuple, s'adresse au représentant du roi:

> *Qu'il plaise à Votre Excellence. Les Communes du Canada ont voté certains subsides nécessaires pour permettre au gouvernement de faire face aux dépenses du service public. Au nom des Communes je présente à Votre Excellence le bill suivant:*
>
> *Loi allouant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le service public de l'année financière expirant le 31 mars 19 . . ,*
>
> *Que je prie humblement Votre Excellence de sanctionner.*

La sanction royale est prononcée par le greffier de la Chambre haute:

> *Au nom de Sa Majesté, Son Excellence le gouverneur général remercie ses loyaux sujets, accepte leur bienveillance*—on disait autrefois: *leur bénévolence*—*et sanctionne ce bill.*

Après quoi le représentant du roi proroge le Parlement par un discours où il exprime sa reconnaissance aux députés pour les sommes

qu'ils viennent d'attribuer aux services publics.

Le cycle est clos.

La loi de finances, sous le titre: *Loi allouant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le service public de l'année financière expirant le 31 mars 19* . . . est portée au *statut* ou recueil des lois de l'année. Le préambule diffère des préambules courants; il s'adresse au souverain et, j'y reviens, affirme le concours des deux chambres:

Très gracieux souverain

Considérant que par le message de Son Excellence le Très Honorable Comte de Bessborough, etc., etc., Gouverneur général du Canada, et par le budget qui l'accompagne, il appert que les sommes ci-dessous mentionnées sont nécessaires pour faire face à certaines dépenses du service public du Canada, auxquelles il n'est pas autrement pourvu, pour l'année financière expirant le trente-unième jour de mars mil neuf cent trente . . . et pour autres objets se rapportant au service public: Plaise en conséquence à Votre Majesté qu'il soit statué, et qu'il soit statué par Sa Très Excellente Majesté le

Roi, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes du Canada, que . . . .

Les articles reproduisent les résolutions prises en comité des voies et moyens. Parfois l'un d'eux vise un cas particulier. La loi ordonne enfin qu'on rendra compte des deniers dépensés, ce qui amorce le contrôle du budget. En annexes: les états des crédits autorisés, allégés de certains détails mais toujours par chapitres. Qu'on lise donc une loi de finances et qu'on analyse les tableaux: toute la doctrine est dans le filigrane. À côté du budget principal, on verra les budgets supplémentaires, voire les budgets supplémentaires additionnels. Ainsi sont pourvues l'année en cours et l'année à venir. Les budgets peuvent être exécutés.

LE DISCOURS SUR LE BUDGET

IL existe, il reflète l'ensemble de notre régime financier; mais est-ce un discours budgétaire, ce *statement* fait par le ministre des finances, ou un exposé de politique financière?

Jusqu'en 1890, il était prononcé au début de la session, avant que l'étude des crédits ne soit amorcée: procédure plus logique, car les députés considéraient les dépenses après avoir été mis au courant des intentions du gouvernement. Aujourd'hui, les *estimates* passent devant et le discours sur le budget arrive plus tard, au gré du ministre. Les circonstances contraignent néanmoins le gouvernement à ne pas retarder trop cet événement, très attendu à cause de son allure politique et des modifications qu'il apporte en matière fiscale. Les intéressés sont à l'affût.

L'opposition saisit cette occasion de critiquer le gouvernement et d'affirmer sa doctrine

financière, bornée souvent à des reproches sur l'extravagance des dépenses et le poids de l'impôt. Combat électoral. Comme l'opposition a peu de chance de réduire les crédits en comité des subsides, ou de provoquer un débat sur la loi de finances qui passe en quelques minutes le stade législatif, elle profite de ce que le gouvernement découvre ses positions pour faire donner ses troupes. Attaque utile, pour désespérée qu'elle soit. La critique, si elle ne convainc pas le gouvernement, lui donne des raisons de se garder de ses amis, ce qui est le commencement de la sagesse.

Nous tiendrions cela de l'Angleterre, où l'on attache plus d'importance à la discussion politique du budget qu'à son examen technique. La procédure dont nous avons hérité en est donc responsable pour beaucoup. Elle n'articule de discussion sérieuse qu'en deux points de la vie parlementaire: sur la motion pour transformer la Chambre en comités de finances, ou sur l'exposé budgétaire; et les réactions politiques du budget annihilent ses conséquences administratives. Le détail, pourtant révélateur, sur lequel l'opposition, fût-ce inconsciemment, fonde ses idées générales, est négligé ou ignoré dans la hâte ou le découragement des séances d'étude, quand il devrait

être scruté, à la lumière des comptes publics, surtout pour les crédits nouveaux ou supplémentaires.

* * *

Selon Bourinot, le ministre des finances prononce le discours sur le budget devant le comité des voies et moyens lorsqu'il propose des changements au régime fiscal, et devant le comité des subsides dans le cas contraire. Cette règle n'a rien d'absolu: on a vu le ministre des finances se présenter devant le comité des voies et moyens sans la moindre intention de toucher à l'impôt: sir Thomas White, par exemple, en 1912.

Le discours sur le budget est une pièce à dépouiller, que les journaux offrent, tous les ans, à la méditation de chacun. Voilà une étude de première main à tenter, un contact à établir avec l'expérience financière dans son expression officielle et sa rhétorique engoncée, où des ministres savent glisser de la philosophie. Car le ton varie avec les hommes: pratique, débonnaire, enthousiaste parfois, toujours optimiste. Je consens qu'à les lire d'affilée, ils se ressemblent désespérément; mais on y rencontre beaucoup de choses, semées chemin faisant, sur les finances du pays dont, mis bout

à bout, ils forment un historique intéressant.

L'exorde est simple. Il rattache le discours aux événements du jour, comme un propos sur la température engage une conversation britannique. Puis le ministre aborde la situation financière. Il s'attarde à l'année écoulée, bouclée depuis dix ou onze mois, rappelle les estimations des recettes et des dépenses qu'il a risquées et que confirment les chiffres fournis par la comptabilité. Somme toute, il s'est trompé de peu, et toujours d'une façon avouable: satisfaction platonique, nous allons le voir, à laquelle je m'étonne que le ministre apporte de la coquetterie. L'excédent est dégagé avec soin: s'il est considérable, il a servi à solder les dépenses extraordinaires et même à diminuer la dette. L'occasion est bonne aussi de comparer les gestions antérieures: selon que les recettes ont augmenté ou diminué, le ministre félicite le gouvernement ou exhorte le contribuable.

L'année qui finit—le discours sur le budget est souvent prononcé en mars— fait l'objet de calculs identiques. Le pays est grand, les comptes pas encore clos; mais à quelques semaines près le ministre peut se payer le luxe d'être prophète. Se fondant sur la statistique des perceptions établie jusqu'à cette date

par les services, il suppute les recettes et les dépenses et, s'il y a lieu, indique un excédent qui comblera, aussi lui, les dépenses imputées au capital.

Quant à l'année qui vient, celle pour laquelle les crédits principaux vont être demandés, le ministre s'en tient à de prudentes généralités. Et voilà bien la différence entre la procédure française, par exemple, et la nôtre. En France, par la commission des finances, la Chambre reprend et poursuit le travail commencé par le ministre; s'inquiète des dépenses, sans doute, mais aussi des recettes dont elle exige une estimation serrée, même pour l'année prochaine; établit un équilibre budgétaire. Ici, les recettes ne retiennent que l'Exécutif; la Chambre, n'ayant pas à les voter, s'en désintéresse pour ne se prononcer que sur les dépenses, auxquelles l'emprunt pourvoira si les rentrées ordinaires ne suffisent pas. La Chambre compte sur les circonstances au lieu de les prévoir: si elles sont favorables, elle remercie la Providence; si elles tournent mal, elle en accuse les événements. Nous avons un budget d'excédent, non d'équilibre.

On s'en rend compte par l'analyse des discours sur le budget que cinq ministres des finances, MM. Fielding, White, Robb,

Dunning et Bennett, ont prononcés dans des moments caractéristiques: avant, pendant et après la guerre, depuis la crise. De ces sommets on juge du paysage, toujours le même sous le soleil ou la tempête. Pendant l'insolente prospérité qui s'étend de 1909 à 1913, les ministres exultent et, libéraux ou convervateurs, se partagent comme des dépouilles opimes la splendeur des temps. Avec les excédents on construit des chemins de fer et des canaux, puis on diminue la dette. L'impôt est à peine dégrevé, quand il l'est: l'excédent qu'il alimente est trop commode et le pays doit garder ses puissances de crédit pour l'avenir. Pendant la guerre, des impôts, inconnus jusque-là, viennent à la rescousse de l'excédent, qui, malgré ses proportions, n'arrive plus à jouer son rôle compensateur. L'emprunt le supplée et la dette, par vagues successives, submerge nos finances. La liquidation des charges les plus pressantes que la guerre a laissées, le maintien des impôts imaginés pendant la tourmente stabilisent peu à peu la fortune: l'excédent reprend sa vigueur et permet de s'attaquer à la dette et d'atténuer l'impôt, suivant le procédé classique. N'était le reliquat de la paix, l'immobilisation de capitaux dans les chemins de fer, la situation serait presque

rétablie. La crise atteint à son tour l'excédent en restreignant les recettes ordinaires. L'expérience de la guerre se renouvelle: pour augmenter les disponibilités, il faut accentuer le rendement des impôts et recourir à l'emprunt; mais le rendement des impôts fléchit et l'emprunt devient plus difficile. Cette fois, pour assurer la déflation, c'est l'économie qui commande et, enfin, le retour à l'équilibre.

À Québec, le procédé est le même; quoique l'habitude d'emprunter en dehors du budget pour l'exécution de travaux particuliers complique un peu les finances. Le ministre remet les choses au point en donnant, chaque année, les opérations de caisse où se retrouvent toutes les dépenses, quelle que soit leur origine.

Le rythme du discours sur le budget révèle trois thèmes fondamentaux: l'utilisation des excédents ordinaires, les moyens de trésorerie, le fisc. Les deux derniers varient en fonction du premier: la politique fiscale, quoiqu'elle obéisse aux idées plus ou moins protectionnistes du parti, s'oriente en définitive selon les exigences du budget.

Le ministre, quand les circonstances s'y prêtent, dégage quelques signes révélateurs de l'expansion économique: les chiffres du commerce extérieur, les opérations de banque, la

réserve d'or, les courants de l'immigration. Il termine par un couplet *obligato* sur la politique du gouvernement, et l'espoir de lendemains meilleurs.

On a accusé les ministres des finances de mousser le « capital » politique, de faire des discours électoraux qui blâment les prédécesseurs et exaltent les oeuvres du pouvoir: un orateur de la Nouvelle-Écosse se plaignait naguère de ce que les adversaires persistaient sous les financiers. C'est fini. Si la troupe ferraille encore d'estoc et de taille, les chefs s'y refusent. Des responsabilités plus lourdes ont débarrassé nos exposés des querelles vaines, pour leur donner l'accent de la vérité.

V

AU MINISTÈRE DES FINANCES

L'EXÉCUTION

NOUS quittons les chambres pour l'administration.

L'exécution du budget s'accomplit en deux mouvements: la rentrée des recettes, et l'acquittement des dépenses. La courbe, qui va des contribuables aux « titulaires de mandats de dépenses », en passant par le Trésor, se déploie suivant des règles que précise la loi de 1931 sur le *Revenu consolidé et la vérification*.

L'ENCAISSEMENT DES RECETTES

Autrefois, des dispositions d'un tour archaïque entouraient de privilèges et de précautions les fonctionnaires préposés aux recettes et à la gestion des fonds publics, et chargés de prévenir ou de réprimer les infractions aux lois organiques sur les finances. Le gouverneur général en son Conseil définissait leurs fonctions,

leur titre ou leur grade, fixait leur rétribution, qui devait être votée par le Parlement, rester dans les limites ordinaires des traitements établis sous le régime du « service civil » et tenir lieu de toute rémunération, sauf le remboursement des frais et la participation dans les « saisies, confiscations et amendes ». S'ils recevaient plus de mille dollars par an, ils se consacraient entièrement à leur tâche à moins d'une autorisation de l'Exécutif. Enfin, ils prêtaient serment, jurant de faire leur travail avec conscience et fidélité, aux heures affichées, et de repousser ce qui, de près ou de loin, aurait ressemblé à un pot-de-vin. Tout cela va de soi et se trouve d'ailleurs dans d'autres textes législatifs, aussi tout cela est-il omis dans la loi de 1931 ; mais les fonctionnaires qui manipulent les revenus de l'État sont toujours dispensés de faire partie d'un jury ou de la milice, ou d'occuper les postes qu'on pourrait leur imposer.

Le gouverneur en son Conseil était aussi autorisé à diviser le pays en ports et en districts, selon que l'exigeaient la perception et l'administration des fonds publics; et, par des règlements, à faciliter aux administrés l'accès des bureaux. On n'a pas renouvelé une disposition devenue inutile: le Dominion, comme la

province, est pourvu de centres pour la rentrée des impôts. Le ministre du revenu national énumère dans son rapport annuel les ports, stations, sous-stations, où les droits de douanes et les droits d'accise sont touchés; et les districts où l'impôt sur le revenu est centralisé. Des lois organiques—la *Loi sur les douanes*, par exemple—ont établi ce sectionnement administratif. Dans ces postes, dont quelques-uns ont les proportions d'une usine, et d'autres l'aspect inhabité d'une gare lointaine, se rendent chaque jour des chefs, des préposés, des commis plus ou moins nombreux, dont certains se déplacent vers le contribuable ou le producteur.

Les percepteurs, toujours sous le coup d'une inspection, portent les recettes au « livre de caisse », les déposent en banque, au compte du receveur général, et en font rapport à l'auditeur général selon le mode que prescrit le Conseil de la Trésorerie.

Le Trésor public, dont on se fait une image rutilante, est donc prosaïquement la banque. Je m'en suis rendu compte, à mon retour de la Conférence de Gênes, ayant à remettre au gouvernement le reliquat des sommes qu'il avait mises à ma disposition. Il ne faut jamais négliger de s'instruire, surtout si l'expé-

rience ne demande que l'effort d'une observation: je me rendis à la Banque de Montréal qui, à cette époque, était l'agent financier de l'État, la planète dont les autres banques étaient les satellites; et je signai, avec le ravissement que procure la moindre pratique, effluve de la vie, les trois bordereaux réglementaires, l'un pour le ministère des affaires extérieures, l'autre pour le receveur général, le dernier pour moi-même. J'accomplissais le geste que les percepteurs multiplient chaque jour, eux qui manipulent des millions. Les bordereaux sont des pièces justificatives qui constituent en même temps un contrôle, une sorte de comptabilité en partie *triple*. Le ministre des finances, de ses bureaux, suit chaque jour, comme un généralissime, les opérations de cette manoeuvre d'ensemble à laquelle toutes les banques concourent sans exiger de rémunération, satisfaites de détenir les soldes qui s'accumulent et dont leurs états mensuels révèlent la consistance. Aujourd'hui, la *Banque du Canada* vient se placer au centre de cet organisme.

* * *

Tous les deniers publics: droits de douane, d'accise ou autres, impôts, taxes, recettes des

postes, péages, peines pécuniaires ou confiscations, frais de législation, produits des emprunts ou retours des nantissements; tous les deniers, qu'ils reviennent au Dominion ou qu'ils soient perçus pour une province ou pour la Grande-Bretagne, pour des fins particulières ou en exécution d'un acte de fidéicommis; tous les deniers tombent dans le *Fonds du revenu consolidé*.—C'est le nom dont nous affublons le Trésor, par tradition britannique. La Constitution lui attribua, en 1867, les revenus et les droits dont les provinces avaient disposé jusque-là, laissant à celles-ci les recettes qu'elles percevraient à l'avenir en vertu de « pouvoirs spéciaux ». Voilà comment il y a, dans notre pays, dix Trésors publics qui, sous des dimensions variées, se ressemblent comme des frères. C'est la rançon de la Confédération.

Le Fonds du revenu consolidé reçoit donc et confond les recettes que je viens d'énumérer et les revenus « de toute autre source quelconque », comme disait le législateur dans un texte antérieur, pour être sûr de son affaire. Le mot « quelconque » est, dans nos lois, un mot sauveur et définitif. Le décret français de 1862 est plus simple: « Il doit être fait recette du montant intégral des produits ». On ne

saurait formuler avec plus de précision la règle *d'universalité* qui exige que toutes les sommes perçues pour le compte de l'État soient versées dans un fonds commun, et qui supprime, en conséquence, les caisses autonomes.

En Angleterre, les *appropriations in aid* autorisent des services à disposer de certaines recettes. Le Parlement, il est vrai, sait le total de ces ressources non centralisées: si les *appropriations in aid* sont plus que suffisantes, l'excédent fait retour au Trésor; dans le cas contraire, des crédits sont votés pour combler le déficit. Cette intervention parlementaire atténue le danger des budgets *particuliers;* mais si on juge à propos de tenir le Parlement au courant, pourquoi ne pas en venir à l'universalité qui permettrait d'établir le chiffre exact des perceptions et bannirait les tentations d'indépendance, sinon les excès de pouvoir, qu'entraîne la libre manipulation des deniers publics ?

Existe-t-il au Canada des *appropriations in aid?* Il arrive que la loi limite une dépense au rendement d'un impôt: les fonds de l'Assistance publique de la province de Québec, par exemple, ne tombent pas dans le Trésor selon la règle d'universalité. Ils sont destinés à des fins nettement désignées: à l'hospitalisation et

aux oeuvres de charité. L'auditeur général de la province ne répond aux réquisitions du directeur de l'Assistance publique, ordonnateur de ces dépenses spéciales, que s'il y a dans le Trésor des fonds suffisants provenant des impôts pourvoyeurs: la taxe sur les repas, la taxe sur les lieux d'amusement, et le prélèvement sur les paris. « La Chambre sait, disait M. Alexandre Taschereau, que lorsqu'il s'agit d'assistance publique, l'auditeur provincial ne doit payer qu'à même le produit des taxes sur les courses, les théâtres, les repas et les liqueurs. Il ne peut pas passer un compte si l'argent ne provient pas de ces sources. Ces revenus constituent une caisse spéciale totalement séparée du Trésor de la province. » Il ajoutait: « Cette caisse est vide, et il faudra demander à la Chambre de la remplir. » Ce qui fut fait d'abord par le vote d'une somme fixe, puis par une mesure plus générale qui autorise le gouvernement à prélever sur le Fonds consolidé les déficits du budget consacré à l'assistance publique. C'est un crédit d'appoint, une *appropriation in aid*.

L'universalité n'admet pas de solde, non plus. J'entends que les comptes publics, et non le budget puisque les recettes n'y figurent pas, enregistrent les revenus d'une part et les

déboursés de l'autre, et non leur seule différence. Pas de secret, somme toute: la vérité comptable, par doit et avoir. C'est le budget brut.

On joint ordinairement à la règle d'universalité celle de la « non assignation des recettes ». Le Trésor, ai-je dit, confond les recettes qui forment une masse où le gouvernement puise l'« argent » nécessaire à l'administration du pays. Les fonds publics ne sont donc pas affectés à l'acquittement d'une dépense, mais bien de toutes les dépenses, à mesure qu'il s'en présente, et pourvu qu'elles aient été votées par les chambres. C'est ce qu'expriment les mots « revenu consolidé »: un tout, un bloc.

Un pays aux finances obérées abandonne parfois une partie de ses recettes en garantie de ses emprunts: ce n'est heureusement pas notre cas.

Les deniers octroyés à l'instruction publique par le Parlement provincial ne sont pas périmés à la fin de l'année financière: la loi sur le *Département du Trésor* et le *Code scolaire* décident qu'ils seront déposés au crédit du surintendant qui en disposera « avec l'approbation du lieutenant-gouverneur ». Ce n'est pas une assignation de recettes mais une

prolongation de crédits. La même loi sur le Trésor nous donne un meilleur exemple d'assignation de recettes; les sommes qui proviennent de la vente des biens seigneuriaux appartenant à la Couronne, ou des biens en déshérence dévolus à l'État « ne sont pas affectées aux services ordinaires de l'administration, mais constituent un fonds spécial pour le rachat de la dette consolidée de la province. »

Quant aux recettes alimentées par l'emprunt, elles sont plus que de simples inscriptions de caisse et sont destinées à des dépenses définies. Elles servent à payer les dépenses dites extraordinaires et spéciales. À Québec, des emprunts spéciaux sont constitués par des lois, avec la prévision de fonds de concours, et servent à des travaux nettement définis, comme les routes.

Cela pose une question de contrôle, afin de bien savoir où sont vraiment portées les dépenses. Ce n'est pas, dit Jèze, qu'il faille faire disparaître l'emprunt; le tout est de connaître d'aussi près que possible les charges qu'on lui fait subir.

L'ACQUITTEMENT DES DÉPENSES

C'est le second mouvement, qui boucle l'exécution du budget.

Les chambres ont voté pour les services publics des sommes que le président de la Chambre basse, lors de la sanction de la loi de finances, a mises à la disposition du roi au nom du peuple souverain. C'est donc au roi, avisé par ses ministres, d'utiliser ces ressources. Aussi, le gouverneur en son Conseil doit-il, « sous son seing contresigné par un membre du conseil du Trésor », autoriser le ministre des finances à disposer des fonds, sans dépasser les crédits.

La loi fédérale de 1931 impose encore cette procédure; mais la suite des opérations a été *chambardée*. C'est bien le mot, si l'on a renoncé à une pratique installée depuis près de soixante ans, et qui se rattachait, comme tant d'autres, à l'Angleterre. Je vais expliquer ce vénérable procédé de finances afin de faire ressortir la réforme à laquelle on s'est décidé.

Le mandat d'autorisation lancé, les services sollicitaient des provisions, généralement pour un mois. Ces demandes, sortes de réquisitions au second degré, étaient soumises à l'auditeur général qui, après s'être assuré que l'argent requis avait été octroyé par le Parlement, priait le ministre des finances d'émettre en faveur de chaque service des lettres de crédit sur les banques dépositaires des deniers pu-

blics. Sur ces lettres de crédit, qui portaient la signature du ministre et de l'auditeur, les services tiraient des chèques payables au pair dans tout le pays. Un état des paiements effectués était remis au ministre et à l'auditeur, et, si ce dernier était satisfait, le ministre des finances remboursait les banques des avances consenties. Les chèques étaient portés au débit du receveur général; et les paiements, en regard des crédits.

Les créanciers touchaient donc directement des préposés aux dépenses dans les différents ministères: il n'y avait pas de payeur général mais une série de payeurs divisionnaires, de services dépensiers.

D'autres modes accentuaient l'émiettement. Les pensions et les traitements des fonctionnaires « nommés durant bonne conduite » étaient acquittés par la banque sur remise d'un récépissé signé par le bénéficiaire. Dans les centres éloignés, des crédits étaient ouverts aux chefs de bureau pour le paiement des salaires. Les dettes à l'étranger se soldaient à l'aide de lettres de change tirées par le ministre des finances. Les possesseurs d'obligations émises par l'État touchaient leurs coupons aux guichets des banques.

On avait tenté de réagir: en centralisant,

par exemple, dans une large mesure, les réquisitions de salaires; mais, dans l'ensemble, c'était presque le désordre.

* * *

Pour remédier à cet état de choses, on a installé un nouveau fonctionnaire: le contrôleur du Trésor.

J'ai tenté de préciser ses attributions en m'aidant des textes officiels qui ont entouré son apparition. La loi de 1931 sur le *Revenu consolidé et la vérification*, qui a remplacé le chapitre des *Statuts revisés* resté immuable depuis 1878, ne formule guère que des directives, comme on dit dans l'armée, et dont elle abandonne l'application au Conseil du Trésor. La discussion à la Chambre basse, au moment où elle va nous instruire, s'engage dans une escarmouche politique. C'est du Sénat que nous vient la lumière: un mémoire présenté lors de la deuxième lecture du projet de loi définit clairement cette fois l'action du contrôleur.

Rattaché au ministère des finances, le contrôleur du Trésor surveille l'administration du Fonds consolidé. Il exerce les fonctions que la loi ou le gouverneur en son Conseil lui assi-

gne. Il a accès aux livres, aux archives comptables; il est autorisé à exiger des fonctionnaires les renseignements techniques dont il a besoin. S'il est révoqué pour des raisons sérieuses, la révocation et le dossier qui s'y rapporte sont communiqués à la Chambre des communes dans la première quinzaine de la session suivante. A soixante-dix ans, il doit se retirer: limite d'âge qu'un membre du Sénat n'a pas pardonnée « aux jeunes représentants qui siègent dans une autre chambre ». Enfin, détail important, son traitement est voté par le Parlement.

Plus d'intervention de l'auditeur général, plus de lettres de crédit ni de services dépensiers, plus de pullulement: le contrôleur du Trésor acquitte désormais les dépenses par des « chèques tirés sur le compte du receveur général ». On évolue donc vers le payeur général. Ce sera long, et périlleux. Bien des difficultés surgiront, peut-être des résistances, sûrement des cas exceptionnels. Il faudra « étudier minutieusement les problèmes de chaque département, et les services que les divers sous-ministres requerront de leurs bureaux de comptabilité ». Des opérations seront facilement centralisées, ajoute le mémoire: la préparation des chèques, par exemple,

ou la fusion de la comptabilité des ministères de moindre envergure. L'idée n'est pas mauvaise en soi, surtout si elle facilite le contrôle; mais c'est un autre aspect.

VI

LES TROIS CONTRÔLES

GÉNÉRALITÉS

TOUT l'organisme budgétaire est tendu vers le contrôle: le droit d'initiative, la spécialité, l'universalité, l'annualité même, sont des mesures restrictives; mais elles sont lointaines ainsi que des précautions et ne contraignent l'action des chambres qu'aux disciplines essentielles.

L'exécution du budget, au contraire, enfante des actes précis dont chacun exige une surveillance rigoureuse: la perception des recettes et l'acquittement des dépenses sont des faits constants, qui ont pour résultat la situation financière de l'État. Dans la moindre entreprise, la comptabilité intervient pour mettre ordre aux opérations et orienter la conduite des chefs. Faute d'avoir compris son rôle, beaucoup de Canadiens français, qui se sont lancés dans une affaire sans la fonder sur une méthode comptable, ont abouti à l'insuccès. Même l'agriculteur, type de l'entrepreneur autonome, a plus de chances de réussir si son exploitation

est soumise à l'épreuve d'une vérification. Que dire de l'État, qui remue des millions et qui, de surcroît, est exposé à s'en faire filouter quelques-uns par ceux qui ne se font pas faute de tromper le fisc ni de s'abandonner « aux frais de la princesse »? D'autant que la politique s'en mêle fatalement: si le pouvoir est généreux, l'opposition est tracassière et le peuple jaloux.

Aussi le contrôle revêt-il plusieurs formes: il est tour à tour préventif, administratif, parlementaire. Luxe de minuties dont il est permis de sourire, mais à moitié seulement; car si, en définitive, c'est le gouvernement qui mène, selon l'expression populaire, je suis loin de penser que les contrôles n'aient point de valeur. Ils serrent de près le chiffre de la dépense, qu'ils le saisissent à son origine, au moment où il passe dans un chèque, ou quand il revient accompagné d'une pièce justificative. Ils atteignent même la « qualité » de la dépense, car s'ils ne redressent pas un paiement qui leur paraît exagéré, du moins, par leurs remontrances répétées, corrigent-ils des abus. Enfin, leur influence morale est indéniable: elle donne naissance à des craintes salutaires.

LE CONTRÔLE PRÉVENTIF

LE contrôle préventif s'exerce—le mot l'indique—avant que la dépense ne soit acquittée. Il vérifie s'il existe une autorisation parlementaire, si les réquisitions sont exactes et les fonds suffisants. Depuis 1931, deux hauts fonctionnaires en sont chargés, à Ottawa: le contrôleur du Trésor et, s'il en est requis, l'auditeur général.

Auparavant, le contrôle préventif était incomplet. L'auditeur général se contentait de vérifier l'autorisation parlementaire avant d'émettre les lettres de crédit destinées aux ministères. C'était bien peu de chose. Il n'intervenait avant paiement qu'en matière de travaux publics où, il est vrai, les dépenses nouvelles sont nombreuses. Les paiements effectués par les autres services dépensiers étaient portés à sa connaissance après coup, en même temps qu'on lui transmettait les piè-

ces justificatives. L'auditeur n'avait donc pas d'alternative: il vérifiait un fait accompli; et, s'il lui arrivait de désapprouver un paiement fait, il ne pouvait que poursuivre un remboursement difficile, parfois illusoire.

Les dépassements de crédits étaient fréquents dans les ministères qui, pour une raison ou pour une autre, se montraient audacieux, comptant que l'on justifierait leur conduite par une inscription au budget supplémentaire.

Enfin, ceux qui avaient charge des finances générales du pays n'étaient pas en mesure d'établir, à un moment donné, l'ensemble des engagements pris ou des versements effectués.

La nouvelle loi pare à ces inconvénients en serrant de plus près le contrôle préventif. Elle répond, somme toute, à cette idée: les finances du Canada n'exigent pas un organisme plus considérable que celui d'un *trust*. Les bureaux de la comptabilité sont centralisés, et le contrôleur du Trésor chargé, à lui seul, de vérifier et d'inscrire les dépenses au moment où le paiement s'effectue.

Son rôle dans le contrôle préventif est de premier plan: il liquide et acquitte les dépenses.

Pas plus que le ministre des finances, premier ordonnateur puisqu'il permet par un man-

dat général d'utiliser les sommes votées par les chambres, le contrôleur n'a le droit d'outrepasser le crédit arrêté par le Parlement. Avant d'émettre un chèque, il s'assure donc d'abord de la légalité du paiement qui lui est demandé par un service, puis, sous certains aspects, de son opportunité. Toute réquisition est signée par l'autorité compétente et accompagnée des pièces que le contrôleur exige. Enfin, aucun paiement pour la fourniture de matériaux ou l'exécution de travaux n'est fait si l'on ne prouve que les travaux ont été exécutés et les matériaux livrés. Pour éviter les dépassements, le contrôleur constate aussi qu'il existe, sur chaque crédit, un solde disponible, non seulement pour y imputer la dépense mais aussi pour acquitter les paiements futurs afférant au même titre. La loi insiste sur ce point: par deux fois elle y revient. Le premier paragraphe de l'article 29 est de droit nouveau et précise un des aspects de la réforme accomplie: « Nul contrat, nulle convention ou entreprise de quelque nature que ce soit, comportant une charge sur le Fonds du revenu consolidé, ne doit être conclu ni n'avoir de vigueur ou d'effet, à moins que le contrôleur, ou un fonctionnaire du ministère des finances désigné par le contrôleur et accep-

té par le Conseil du Trésor, n'ait certifié qu'il existe, sur le montant autorisé par le Parlement pour le service particulier, un solde disponible non grevé qui suffit à exécuter tous engagements découlant de ce contrat, de cette convention ou entreprise, lesquels, en vertu de stipulations des susdits, doivent être acquittés pendant l'année financière au cours de laquelle ces contrats, convention ou entreprise sont faits ou conclus. »

Le contrôleur peut refuser de payer, en faisant valoir que la somme n'est pas due ou qu'elle dépasse les limites fixées par le gouverneur en son conseil, qu'il n'y a pas autorisation parlementaire, qu'il y a désaccord sur le solde d'un crédit, ou que l'auditeur général s'oppose à l'acquittement. Le Conseil du Trésor pèse ces objections et se prononce en dernier ressort.

Notons toutefois que, dans des cas urgents, « par suite d'un dommage imprévu à un bien public », par exemple, le fonctionnaire responsable peut assumer de son chef une obligation dont il avertit aussitôt le contrôleur et, d'autre part, que les sommes encaissées pour fins spéciales sont appliquées à ces fins sans autre autorisation que celle qui découle de la loi sur le Fonds consolidé, ou d'une autre loi sur les fonds tenus en fidéicommis.

D'autres dispositions se rattachent au contrôle préventif. En regard de chaque crédit, le contrôleur inscrit au commencement de l'année les charges et les engagements y afférant, afin que l'on se rende compte de l'étendue des responsabilités assumées. Les dépenses à faire sont aussi classées, réparties par catégories sous des rubriques comptables arrêtées d'accord avec le Conseil du Trésor, et auxquelles on ne peut rien modifier sans le consentement de ce dernier. Cela permet de réaliser de plus près la spécialité budgétaire en indiquant aux inscriptions comptables des bornes plus étroites. On se fera une idée de cette classification par le rapport de l'auditeur général qui s'est depuis longtemps livré à ces exercices.

L'auditeur général peut aussi être chargé d'un contrôle préventif par le gouverneur en son Conseil, sur l'avis du Conseil du Trésor: dès lors, les comptes ne sont acquittés que sur un certificat de l'auditeur attestant leur exactitude. S'il s'objecte à un paiement, le Conseil du Trésor tranche la question. Un arrêté en conseil du mois de juin 1932 a appliqué cet article et rétabli, pour l'année courante, le contrôle préventif que l'auditeur général exerçait naguère sur les travaux publics.

Le contrôleur du Trésor et l'auditeur général, en exerçant le contrôle préventif, se prononcent donc sur la justification comptable de la dépense: ils jugent si la somme est due, si la preuve est suffisante, et si, une fois la sortie effectuée, il restera un solde disponible pour répondre aux autres engagements. Je dis: l'opportunité *comptable*, car je ne crois pas qu'ils puissent aller plus loin et s'opposer à une dépense pour le seul motif qu'elle ne leur paraît pas opportune. Cela ne les regarde pas, car ils n'ont rien à voir à la politique financière, qui demeure l'apanage exclusif des chambres, et, en définitive, de l'Exécutif. Bref, ils n'apprécient pas la *qualité* d'une dépense.

Est-ce tout à fait exact? On enseigne, en statistique, que l'agent chargé d'un dénombrement ne saurait non plus *qualifier* un phénomène: il enregistre bien, par exemple, un habitant de plus lorsqu'il dresse le recensement, mais il n'indique pas si cet habitant est un honnête homme ou un voyou. Je n'ai jamais pu me rendre à cette doctrine. Il est parfaitement possible, au contraire, en définissant l'unité, de rendre des nuances, de distinguer les gens instruits des illettrés, de répartir les âges, d'indiquer les faiblesses, les tares ou les insuffisances, de révéler

la gravité de certains faits relativement à d'autres. *Qualifier?* mais le statisticien ne fait que cela! Il suffit de rappeler la cote d'une bourse de commerce, où les produits sont classés suivant des types: la moisson, plus ou moins riche selon qu'elle se rapproche ou s'éloigne du grain le plus précieux. Les contrôleurs jugent aussi l'opportunité d'une dépense: ils constatent des abus, donc des défauts. Ils les soulignent avec insistance chaque année; ils modifient en conséquence leurs formules comptables, et, souvent, ils ont raison de certaines extravagances. Lisez les rapports des auditeurs généraux: ils y conduisent des luttes constantes contre les abus: dépenses pour l'usage des automobiles, avances non remboursées, que sais-je encore? C'est le secret de leur autorité, qu'ils exercent, à la longue, par le contrôle administratif.

LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF

L'AUDITEUR, dans les pays anglo-saxons, est seul juge, et juge suprême, des opérations comptables. Les démocraties européennes, plus soupçonneuses, confient la vérification officielle à un tribunal administratif, la Cour des comptes, qui a certains caractères judiciaires mais se rattache au ministère des finances. En France, la cour est divisée en trois chambres ayant chacune un président. L'ensemble du tribunal réunit cent quarante-quatre fonctions de premier plan: premier président, président de chambre, conseillers-maîtres, conseillers référendaires, procureur, avocat général, greffier en chef. Lorsqu'il siège au complet—ce qui lui arrive pour entendre « les déclarations générales de conformité » ou pour discuter « le rapport annuel »—cela fait un déploiement considérable.

La procédure est compliquée à cause

des rouages qu'elle met en marche. Les comptes établis par le fonctionnaire de première instance, au ministère même, sont vérifiés par la *direction de la comptabilité publique*, puis déférés à la Cour pour l'examen des « charges et souffrances »—la jolie expression! Un rapporteur compulse le dossier, le transmet à un conseiller-maître qui en saisit la chambre à laquelle il appartient; celle-ci donne son avis et le président « prononce l'arrêt », qui est définitif ou provisoire, et peut donner lieu à un pourvoi devant le Conseil d'État. Voilà pour les comptes ordinaires. Les fonds secrets, les finances de la Chambre et du Sénat, le « service du Trésor », ne tombent pas sous la juridiction de la Cour, non plus que les actes des ordonnateurs, c'est-à-dire des ministres, qui sont soumis à l'examen d'une Commission, et sur lesquels le tribunal prononce la conformité et donne parfois un avis respectueux.

En Angleterre, dans les Dominions, et au Canada par conséquent, rien de tel. Le contrôle administratif est confié à un auditeur général, qui est un personnage à la fois comptable, vérificateur et juge. L'Angleterre est très ferme sur ce point. En 1921, elle a accentué l'indépendance du « contrôleur et auditeur général ». Il est le maître de ses décisions,

mais il reste, point capital, « en liaison intime avec le comité des comptes publics ».

Aux États-Unis même, la pratique anglaise a été appliquée, en 1921, par l'établissement d'un *directeur de la comptabilité publique* dépendant du Congrès. La direction de la comptabilité publique est une « sorte de Cour des comptes », a-t-on dit. À raisonner de la sorte, les deux cent vingt-cinq fonctionnaires qui peuplent les bureaux de notre auditeur général formeraient aussi une Cour des comptes. Il faut s'entendre. Le directeur américain est un fonctionnaire libre, puisqu'il n'a de comptes à rendre, lui à qui on rend tous les comptes, qu'au Congrès. Une Cour est une institution; ses arrêts, formulés après consultation, expriment une opinion collective. L'auditeur, s'il consulte ses assistants, prononce seul.

Nous avions depuis le régime anglais un « inspecteur général des comptes », qui fut remplacé par un auditeur général en 1878 seulement, soit une douzaine d'années après l'Angleterre. A vrai dire, sir John-A. Macdonald y songeait depuis longtemps, il eût même voulu que l'auditeur siégeât au Parlement; idée fort dangereuse, si l'influence morale de l'auditeur général provient de son indépendance.

* * *

L'auditeur général du Canada—pourquoi pas le « vérificateur » général, puisqu'on a consenti à traduire « audition » par vérification? —est un fonctionnaire d'exécution nommé par le gouverneur en son Conseil, « sous le grand sceau du Canada ». Il est à l'emploi—je garde cette expression un peu brutale—de la Chambre des communes dont il est le délégué aux comptes. Il ne relève donc pas du ministère des finances, et s'en défend volontiers. Est-ce à dire qu'il soit indépendant? Moralement, oui; mais, dans les cadres de l'administration, il tombe sous la loi commune qui est de se soumettre aux autorités constituées. Cela veut dire qu'il doit se plier à certaines exigences du Conseil du Trésor et subir, pour la nomination de ses sous-ordres, les volontés du Conseil des ministres. Si l'auditeur n'est pas d'accord avec la Trésorerie, les Finances ou la Justice, selon le cas, il lui reste la ressource de saisir le Parlement du conflit, avec l'espoir que le comité des comptes publics fera jouer le dernier ressort. C'est à ce point que si le ministre des finances tarde à présenter au Parlement le rapport de l'auditeur général, celui-ci peut le déposer d'office.

Son traitement n'est pas voté chaque année mais prélevé, en vertu de la loi, sur le Fonds consolidé, ce qui le libère même de ses maîtres: précaution excellente, quoiqu'en ait dit M. R.-B. Bennett. Il exerce ses fonctions aussi longtemps que sa conduite l'y maintient, ou que la limite d'âge, fixée à soixante-dix ans, ne l'en détache comme un fruit mûr. Pour le déplacer, il faut, comme pour les juges, une adresse des deux chambres. De fait, il est inamovible.

L'auditeur organise ses bureaux qui requièrent, on l'imagine, un personnel nombreux, mais toujours insuffisant car la tâche est immense; aussi sent-on passer dans ses rapports la plainte répétée d'un homme que la loi surcharge, sans lui donner avec la même générosité les moyens de se libérer. Il a la haute main sur ce personnel et sur la régie interne de ses services.

Avec l'approbation du Conseil du Trésor, l'auditeur arrête les formules d'après lesquelles les comptes lui sont soumis. Il fait l'examen périodique des livres. Il a accès dans les ministères—y compris les Finances où, si bizarre que cela paraisse aujourd'hui, il n'avait pas ses entrées sous le régime antérieur—; au besoin, il y installe d'autorité ses employés qui

poursuivent sur place leur inspection. Inutile d'ajouter que l'auditeur peut réclamer tous les états qu'il désire. Il est le maître. *Scrutamur*, dit la devise d'une association de comptables: il vérifie les inscriptions aux comptes de recettes et de dépenses, et juge si les fonds votés ont été appliqués selon leur destination.

Voilà pour les ministères. Il reste à statuer sur les finances générales, sur ce que la loi appelle les « comptes du Canada » qui, tenus au ministère des finances, indiquent des situations: fonds consolidé, allocations et charges fixes. L'auditeur établit aussi le libellé de ces états comptables, qui sont dressés par les fonctionnaires que désigne le ministre des finances, et qui portent sur les revenus et les dépenses, les comptes en banque, les emprunts, les transactions à l'étranger, les fonds d'amortissement, les sommes détenues en fidéicommis, la « caisse des Indiens », ou toute autre opération sur laquelle le Conseil du Trésor désire être renseigné. L'auditeur certifie à la Chambre des communes l'exactitude de ces situations qui sont communiquées aux représentants du peuple dans le rapport annuel du ministère des finances: les *Comptes publics*.

Il ne signe plus les lettres de crédit, puisqu'elles n'existent plus. Le contrôleur du

Trésor, nous le savons, dispose maintenant des fonds publics. On a donc enlevé le contrôle préventif à l'auditeur général, sauf à le lui rendre en certains cas par un décret de l'Exécutif. L'intervention du Parlement a été diminuée d'autant, puisque le contrôleur du Trésor, muni désormais de la signature, est un fonctionnaire du ministère des finances et qui n'a pas à rendre compte à la Chambre.

L'auditeur général a, d'un autre côté, reçu plus d'autorité.

Il contrôle les recettes. Ne le faisait-il pas?—Assez peu; à la demande du ministère des finances, il comparait les perceptions et les dépôts, mais de façon assez relâchée. Ce n'était pas suffisant. Une enquête menée dans l'ouest du pays par l'auditeur général fit voir des négligences, des irrégularités même. Aujourd'hui, l'auditeur a accès aux recettes dans tous les ministères—sauf à l'impôt sur le revenu où l'on a soulevé des objections que les autorités n'ont pas encore tranchées—; il les examine, au besoin, dans le détail. Il a préparé à cette fin un *manuel d'instructions* qui fait connaître sa volonté et facilite sa tâche. Les résultats obtenus sont intéressants.

Il vérifie les comptes publics, auxquels il ne touchait pas auparavant—et cela a paru bien

extraordinaire aux membres du comité spécial du Sénat. *I am surprised*, a dit le président, et je vois d'ici le mouvement qui a accueilli la déclaration de l'auditeur général. Il collationne et vérifie les obligations émises par l'État, les billets du Dominion, les espèces en caisse—des milliards! Il s'occupe des comptes-matières, des stocks, des équipements, du matériel, de l'ameublement, de ce qui prête à inventaire. Lourde charge, dont il passerait volontiers le fardeau à un fonctionnaire qui tiendrait un registre où, selon un plan arrêté d'avance, seraient inscrits les avoirs de l'État.

Enfin, mais cela il l'a toujours fait, il exerce le contrôle *à posteriori* au nom de la Chambre basse, c'est-à-dire qu'il s'enquiert des fraudes et des « souffrances » qui peuvent se glisser dans les comptes de gestion.

La vérification après paiement porte, comme dans toute entreprise, sur les chèques et les pièces justificatives. Le contrôleur du Trésor remet à l'auditeur, ainsi qu'au ministre des finances, un relevé des déboursés accompagné des documents qui s'y rapportent. Tous deux ont la garde de ces instruments de contrôle, qui ne sont annulés et détruits que de la façon déterminée par le Conseil du Trésor. L'auditeur les compare aux comptes-rendus fournis par

les banques qui ont fait les paiements. Renseigné de tous côtés, il dirige son inspection vers les points où il soupçonne quelque faiblesse.

Ce n'est pas absolument un contrôle comptable: l'auditeur général le reconnaît lui-même, il n'arriverait jamais à vérifier sur place les milliers d'opérations conduites dans les départements où, d'ailleurs, il n'a pas de représentants attitrés; mais on n'a pas oublié qu'il a accès partout, qu'il a reçu le *droit* d'ubiquité, et, s'il a un doute, il utilise pour le dissiper les moyens d'investigation dont il dispose. Constate-t-il des dépassements, il en saisit le Conseil de la Trésorerie. Un point de droit l'embarrasse-t-il, il le soumet au ministère de la justice. Et si ses objurgations restent vaines, il se retourne vers la Chambre, refuge de son autorité. Voilà la théorie. Nous verrons ce qu'il en est en pratique, car nous touchons au centre du système. Bref, selon le mot de Young que M. Georges Gonthier cite volontiers: « *The Auditor General beats the bush and starts the hare; the Committee runs it down; and the Treasury breaks it up* ».

* * *

Et à Québec?

La province, dans sa fidélité aux formules du passé, a donné l'exemple d'une intelligente adaptation. Elle ne s'est pas refusée aux réformes que l'on a préconisées un peu partout, au Canada, dans l'intention de ramener les engagements aux limites des disponibilités et de prévenir les dépassements de crédit. Pour atteindre ces fins, nous avons vu que le gouvernement fédéral a imaginé de confier l'acquittement des dépenses à un contrôleur chargé de surveiller la pression du Trésor. La province n'est pas allée jusque-là, et elle a eu raison. Elle a craint un conflit d'autorité entre le contrôleur du Trésor et l'auditeur général. On ne peut pas dire qu'il y ait conflit entre ces deux fonctionnaires à Ottawa, mais leur collaboration, acceptée par chacun selon l'esprit de la loi, ne s'effectue pas sans une sorte de gêne, surtout en ce qui concerne les ministères qui désirent à bon droit rester maîtres de leur comptabilité. On est d'accord pour tenir l'auditeur éloigné de toute compromission, à cause de son caractère judiciaire; mais on discute encore la forme ou l'étendue des ingérences administratives du contrôleur. Celui-ci devrait se borner, pensent quelques-uns, à déléguer son autorité à des fonctionnaires qui, dans chaque ministère, feraient observer les règles

de comptabilité et la liquidation des dettes que le contrôleur acquitterait. Cela se tassera sans doute, et ces flottements sont inévitables.

Mais n'y a-t-il pas une autre raison, plus profonde, qui justifie l'attitude de la province? Je l'ai déjà mentionnée en passant: la fonction du contrôleur du Trésor enlève à l'auditeur général le contrôle préventif et diminue d'autant l'autorité du Parlement. Le contrôleur du Trésor relève du ministère des finances, et n'agit pas au nom de la Chambre des communes comme le fait l'auditeur général. Celle-ci, en abandonnant le contrôle préventif à un simple fonctionnaire d'exécution, s'est donc départie du droit de surveillance qu'elle avait exercé jusque-là sur l'acquittement des dépenses. N'eût-il pas été plus sage de laisser à l'auditeur le contrôle préventif—l'auditeur, en Angleterre, s'appelle *contrôleur-auditeur général*—et d'instituer un payeur qui, avec l'assentiment de l'auditeur, eût classé les dépenses, enregistré les obligations et centralisé l'émission des chèques?

À Québec donc, on s'est préoccupé d'étendre plutôt l'autorité de l'auditeur général, M. Edgar Vézina, qui, par parenthèse, occupe ses fonctions avec beaucoup de tact. Depuis 1932, il exerce de très près le contrôle préventif et,

d'accord avec le Trésorier de la province, il surveille les engagements et les disponibilités. Nulle dépense nouvelle n'est amorcée sans que le ministre intéressé et l'auditeur général en soient prévenus; les paiements, sauf pour de menues dépenses, sont faits sur réquisition et selon un classement rigoureux; et l'intervention de l'Exécutif se produit par décret chaque fois que la chose est nécessaire.

Sans doute le champ de l'auditeur de la province est plus restreint que celui de l'auditeur général du Canada; et cela expliquerait peut-être que le gouvernement fédéral ait doublé l'effectif de contrôle. Mais la solution provinciale, fût-ce dans ses limites, est la plus logique. Si on la complétait par une action plus suivie du comité des comptes publics, ce serait parfait.

* * *

Jusqu'ici l'auditeur s'est conduit en comptable et en administrateur; il a vérifié les paiements et fondé le bilan de la nation. Or, il détient aussi des fonctions judiciaires ou, si l'on veut, parajudiciaires, qui sont peu connues du grand public et sur lesquelles, à cause de cela, il y a lieu de jeter quelque clarté.

À peine ai-je écrit ce mot que j'hésite à

m'engager dans le fatras de la législation dite statutaire, où s'accumulent les détails d'une procédure administrative compliquée et, à parler nettement, fastidieuse. J'ai sans doute tort de prévenir ainsi le lecteur, qui refusera de suivre un guide décontenancé d'avance; car les mesures répressives que la loi établit, tour à tour civiles ou pénales, offrent de l'intérêt en ce qu'elles fortifient et sanctionnent l'autorité de l'auditeur. Il serait insuffisant de dresser le personnage au-dessus de nos finances sans lui mettre dans les mains quelques foudres; d'autant qu'il est seul à les brandir, puisque nous n'avons pas de Cour des comptes.

En quoi d'abord l'auditeur est-il juge ou agent judiciaire? Il a le droit redoutable d'interroger les témoins sous serment, lorsqu'il conduit des enquêtes sur la comptabilité publique. Pour les assigner, l'auditeur s'adresse à un tribunal constitué, Cour de l'Échiquier ou Cour supérieure, qui autorise l'émission de *subpœnas*. La latitude du tribunal est d'ailleurs absolue: il n'a pas à chercher si les témoins sont de sa juridiction ou non, il les assigne où qu'ils soient et leur ordonne de comparaître devant l'auditeur, de produire les documents, les livres, voire les choses qu'ils ont en leur possession et qui sont propres à

trancher le litige. S'ils refusent de se plier aux ordres de la justice, ils sont, comme les témoins ordinaires, exposés à une condamnation pour mépris de cour et à payer l'amende. Quand les témoins ont leur domicile loin de la capitale, ou quand l'auditeur juge à propos de ne pas exiger d'eux un déplacement, il revêt de son autorité un commissaire qui, après avoir prêté serment, se transporte sur les lieux, demande au tribunal des *subpœnas* et procède à l'enquête. Heureuse combinaison de puissance, qui fait de l'auditeur non pas un juge, mais tous les juges: maître de la preuve qu'il entend établir, il dispose en plus de l'appareil judiciaire.

Les services sont au courant de ces pouvoirs extraordinaires que l'auditeur exerce à la première occasion. Ils les redoutent et vivent dans le perpétuel respect des règlements, dans une habitude prudente. La crainte d'une intervention de l'auditeur s'étend même aux ministres, m'a dit l'un d'eux, parce qu'il est le seul homme qui soit en mesure de signaler à la Chambre le moindre abus. De ses bureaux rayonne une atmosphère d'inquiétudes qui sont autant d'impondérables. J'en sais quelque chose pour avoir traité avec lui, à l'occasion, persuadé d'avance que j'avais affaire à quelqu'un qui ne badine pas et dont la conver-

sation allait s'engager sur le ton de l'absolu.

D'autant que l'auditeur est adossé à une muraille encore plus solide. Il constate les omissions ou les retards dans l'exercice de la comptabilité publique et, s'il juge avantageux de pousser ses investigations, il tient enquête; mais on pense bien que cela ne produirait rien de définitif dans le sens des réparations si la loi ne prévoyait pas des sanctions. L'auditeur, à vrai dire, n'a pas de pouvoir coercitif; mais, sur son rapport ou dans le courant des opérations comptables, l'action exercée par le ministre des finances et par le procureur général qui doivent, en certains cas, prendre l'avis du gouverneur en son Conseil, conduit à des jugements ou à des condamnations. L'influence de l'auditeur, fût-ce d'une manière indirecte, se prolonge donc jusque devant les tribunaux.

Des sanctions civiles contraignent les responsabilités des détenteurs de deniers publics, qui doivent remettre les fonds au Trésor en les déposant dans une banque, où les appliquer aux fins auxquelles le gouvernement les a destinés; et, quand il y a lieu, produire les pièces justificatives. S'ils négligent ou refusent de se conformer à ces exigences, le ministre des finances leur ordonne de s'exécuter dans un

délai déterminé, qu'il s'agisse d'un fonctionnaire, ou de ses représentants lorsque le fonctionnaire est décédé. Si rien n'est fait, le ministre dresse un état de compte, qui porte intérêts depuis le moment où les intéressés ont été mis en demeure, et il en fait tenir copie au procureur général, chargé d'engager les procédures. Le défendeur peut se disculper. Il est toutefois condamné aux frais quel que soit le jugement, à moins qu'il n'ait obéi aux injonctions du ministre avant la fin du délai que celui-ci lui avait accordé, ou que, simple ayant droit du fonctionnaire mis en cause, il ne soit pas responsable personnellement des deniers réclamés.

Lorsqu'il est acquis qu'un percepteur refuse ou néglige de faire remise, le tribunal compétent, sur la déposition d'un fonctionnaire au courant des faits et autorisé à procéder par le gouverneur en son Conseil, ordonne la saisie des biens du défalcataire. La saisie est faite par le shérif ou un autre officier judiciaire, tout comme si un jugement avait été rendu; et l'acquéreur des biens est à l'abri de toute réclamation, même si la somme qu'il a versée en paiement n'acquitte pas en entier la dette du percepteur envers le Trésor.

Lorsqu'un fonctionnaire garde en sa posses-

sion une somme destinée à un emploi particulier, le Conseil du Trésor lui ordonne de la rembourser au ministre, comme une dette ordinaire. Dans l'intervalle, une somme équivalente est substituée à la première.

Pour achever de caractériser ces poursuites judiciaires, ajoutons que les comptables sont même responsables des sommes qu'ils ont laissé perdre par leur incurie: la Couronne les leur réclame comme s'ils les avaient perçues.

* * *

Ce n'est pas tout. Il reste à indiquer, sans le déployer, le luxe des dispositions pénales où la précision du législateur se complaît sans s'épuiser, tant elle imagine de circonstances où le crime chercherait à se blottir. La loi atteint les employés qui acceptent des pots-de-vin, conspirent dans l'intention de frauder le fisc ou de violer la loi, omettent de donner des renseignements sur une contravention, exigent une rémunération en règlement d'une facture: ces actes sont dits criminels et entraînent l'amende, l'emprisonnement et même la destitution. L'article 67 offre un exemple typique de la prodigalité imaginative des juristes: il punit « quiconque directement ou in-

directement promet, offre, ou donne ou fait promettre, offrir ou donner quelque argent, effet, droit de propriété, pot-de-vin, cadeau ou récompense, ou toute autre chose de valeur » à un percepteur ou à un administrateur du revenu, dans l'intention de peser sur sa décision ou de l'induire à frauder. Ces pratiques sont criminelles. Le fonctionnaire qui se laisse tenter est frappé sévèrement: l'amende n'excède pas le triple du montant offert, et l'emprisonnement peut être d'un an; mais le fonctionnaire est rayé des cadres à jamais.

À côté des peines, le pardon. En France, la Cour des comptes se contente de rendre ses arrêts sans s'inquiéter de leurs suites, « elle est bien trop grande dame pour cela », écrit Arthur Girault. Elle abandonne au ministre de prendre action, de recouvrer les débets, de réprimer les concussions, de faire des concessions, de libérer un comptable, qui peut même obtenir, par décret du Président de la République, « la remise de sa responsabilité ». Il ne faut donc pas trop s'étonner si l'on rencontre dans notre loi une disposition autorisant l'Exécutif, sur la recommandation du Conseil de la Trésorerie, à remettre une amende, même si une part en devait revenir au dénonciateur, ou à renoncer à une confiscation. La remise

est partielle ou totale, conditionnelle ou pure et simple,—si la condition n'est pas accomplie, les choses sont rétablies—; elle a lieu avant, pendant ou après le procès—que la procédure soit interrompue ou la saisie abandonnée—par quittance ou remboursement; mais les chambres en sont averties dès la première quinzaine de la session qui suit la clôture de l'année.

Il n'est question, en tout ceci, que du recours de l'État contre un employé infidèle; quel sort réserve-t-on au simple contribuable qui aurait à se plaindre d'un fonctionnaire? Celui-ci, participant de l'autorité, est-il à l'abri de toute poursuite s'il abuse de ses pouvoirs et cause des dommages, fût-ce dans l'exercice apparemment légitime de ses fonctions? Le contribuable lésé a le droit d'user de représailles, mais en se soumettant à des formalités précises qui ont pour objet, selon la lettre même de la loi, de « protéger » le fonctionnaire.

Le demandeur, sous peine d'être débouté, est tenu de donner un avis de trente jours avant d'engager l'action; celle-ci doit être prise dans un délai de six mois et dans le ressort judiciaire où l'acte dont il se plaint a été posé. Le fonctionnaire peut opposer à son adversaire une dénégation générale et se con-

tenter, pour sa défense, d'invoquer la loi. Si le tribunal conclut que le fonctionnaire a agi de bonne foi, selon de justes probabilités, les dommages sont réduits à vingt cents, le demandeur porte les frais, et, s'il y a eu saisie, le défendeur est exonéré. D'ailleurs, le fonctionnaire peut offrir réparation avant que le procès ne soit engagé, ou consigner une somme au cours de l'instance, à titre d'indemnité. Si les délais n'ont pas été observés, si le demandeur se désiste ou si l'action est renvoyée, fût-ce sur une procédure incidente, le fonctionnaire a droit à ses frais, sans préjudice—c'est d'ailleurs un principe général—des autres recours que la loi l'autorise à faire valoir.

* * *

Qui n'admirerait la simplicité, la souplesse, la rapidité de ce rouage que l'instinct financier des Anglo-Saxons a monté. L'auditeur se prononce d'office, comme un juge, et en cours d'exercice. S'il constate des débets ou des fuites, le tribunal est à sa disposition pour assurer les recouvrements. Opération directe et finale, où la comptabilité reste seule, dans les limites de sa propre compétence, sans subir l'examen superposé ni les arrêts d'une Cour des comptes.

Au fond, les pays d'Europe qui maintiennent une Cour des comptes envient la célérité de la procédure anglaise et se replient sur les moeurs pour expliquer une encombrante fidélité. « Chez nous, écrit René Stourm, les incertitudes et fluctuations de la politique semblent devoir longtemps encore nécessiter l'institution d'une haute magistrature, indépendante de l'Exécutif, pour le jugement des comptes. » Bien plus, ils voient dans la hiérarchie sociale de la Grande-Bretagne une sorte de talisman qui la protège des complications financières où se complaisent les démocraties. Stourm encore trouve *judicieuses* des remarques que faisait, en 1865, un ancien procureur général près la Cour des comptes: « Pourquoi ces institutions, où les fonctions administratives se confondent avec les fonctions judiciaires, se maintiennent-elles dans la Grande-Bretagne? C'est que ces ministres, ces lords de la Trésorerie sont les chefs d'une oligarchie puissante et vénérée, dont les intérêts séculaires n'ont jamais cessé de se confondre avec les intérêts de l'État. La confiance qu'ils inspirent, même à leurs adversaires politiques, est justifiée par la prospérité croissante et la sécurité profonde dont jouit l'Angleterre sous leur administration. »

Tant de subtilités, quand il s'agit simplement d'enregistrer un des reflets du sens pratique des Anglais ! Il y a beau temps que l'oligarchie anglaise a fait place à la poussée des forces du Travail, et la situation n'a pas changé. Invoquera-t-on l'autorité des augustes perruques parlementaires dans un pays comme le nôtre, où des roturiers ont, dans un décor en simili, repris avec tranquillité les habitudes ancestrales, hostiles à la paperasserie, inspirées d'un réalisme bref? Vingt mois après le premier shilling dépensé—c'est toujours René Stourm qui s'enthousiasme—les comptes de l'auditeur sont déposés, en Angleterre. Faisons le point: au Canada aussi, vingt-deux mois après le premier dollar engagé, l'auditeur saisit la Chambre des opérations de l'année; mieux encore, dix mois seulement après le *dernier* dollar dépensé. Le pays est une vaste entreprise où le maître-comptable est seul à mettre de l'ordre, au nom d'un peuple de traficants.

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

LES comptes vérifiés sont déposés devant le Parlement. Si la procédure s'arrêtait là, la Chambre, qui a accordé les crédits, ne se prononcerait pas sur l'usage qu'on en a fait. Longtemps il en fut ainsi.

Au dix-neuvième siècle, on en est venu, en Angleterre, à confier aux Communes l'examen des comptes. Ainsi le Parlement entre en scène et s'assure qu'on a respecté sa volonté. En France, la Chambre des députés intervient aussi, par le vote d'une loi qui ratifie les budgets exécutés, les budgets révolus,—morts et même ensevelis. Les ministres qui y avaient présidé sont disparus bien avant que leur oeuvre ne reçoive la consécration suprême d'un vote donné par des successeurs distraits.

Nous avons imité la Grande-Bretagne. Mais la Chambre, qui fixe déjà difficilement les crédits, ne saurait rechercher elle-même de quelle

manière ils ont été employés. Elle est trop nombreuse. Force lui est de passer la main à un de ses comités permanents, le comité des comptes publics, qui n'empiète pas sur l'action de l'Exécutif, mais constitue un excellent moyen de contrôler les dépenses. Le Parlement apprend ainsi des faits qui lui auraient toujours échappé; s'il désire prendre action, libre à lui.

Le comité des comptes publics existe à Ottawa depuis la Confédération. Il comprenait d'abord quatre-vingt-dix-sept députés. C'était beaucoup. En 1883, il fut réduit à quarante-cinq membres, puis remonta à soixante-et-un. Le règlement des Communes en arrête aujourd'hui le nombre à cinquante; le quorum est de quinze. A Québec, trente-sept membres, plus du tiers de la députation, avec un quorum que la Chambre fixe à dix.

L'opposition est représentée, mais le parti au pouvoir garde la majorité et la présidence, qui n'est pas occupée par un ministre, du moins à l'heure actuelle. Cependant, plusieurs ministres, sur l'administration de qui le comité doit porter un jugement, font partie de celui-ci, à Ottawa comme à Québec.

Au Sénat ni au Conseil législatif il n'y a de comité des comptes publics; puisque, en théo-

rie, la Chambre haute n'a guère à voir aux finances, sinon à acquiescer d'un vague consentement. Tout au plus pourrait-elle enquêter sur une dépense particulière, ou s'intéresser à une question qui entraînerait, de façon très lointaine, une dépense publique. C'est l'avis de Bourinot. Il accepte la théorie qui veut priver la Chambre haute de toute action en matière budgétaire. Nous savons déjà à quoi nous en tenir.

Le règlement des Communes ne définit pas la fonction du comité des comptes publics. Celui de l'Assemblée législative de Québec reprend les termes de la règle anglaise: « La fonction du comité des comptes publics est d'examiner les comptes établissant l'emploi des crédits votés par la législature pour faire face aux dépenses. » La résolution qui constitue les comités permanents indique les moyens de remplir cette fonction: « Que chacun de ces comités soit autorisé à délibérer et à s'enquérir de toutes les affaires et matières *qui lui seront renvoyées par la Chambre*, à faire de temps à autre des rapports exprimant ses observations et ses vues sur ces affaires et matières, et à envoyer chercher les personnes, pièces et dossiers dont il pourra avoir besoin—: « *enquire into all such matters and things as*

may be referred to them by the House ».

Voilà donc le comité des comptes publics en état d'enquêter, d'interroger des témoins, même sous serment, depuis 1876; d'exiger la production des pièces propres à éclairer son jugement, sauf certains documents qui ne sont obtenus que sur une adresse de la Chambre. Celle-ci a d'ailleurs le droit d'élargir les attributions du comité qui, dans les limites de sa compétence, peut agir de sa propre autorité, sans que les questions qu'il aborde lui aient été spécialement déférées.

Le comité exprime son opinion à la Chambre, par résolution. En 1880, par exemple, il s'est prononcé sur la forme à donner aux *estimates* et, restant dans la tradition britannique, a réclamé la spécialité des articles. Mais il se contente souvent d'un rapport, que le président présente, de son siège, au Parlement. On en donne lecture, s'il n'est pas trop long; sinon, il est porté aux procès-verbaux. La preuve peut être sténographiée et publiée, si le comité des impressions ou la Chambre y consentent. Il en est de volumineuses. On y joint les pièces, au besoin.

La Chambre se prononce sur ce rapport si elle le juge à propos. Elle peut même le renvoyer à un autre comité.

M. Fraser disait, en 1902, que les principales fonctions du comité sont d'examiner les comptes publics, d'améliorer la comptabilité et de relever les erreurs: *a working committee*, comme l'appelait sir John-A. Macdonald, un instrument de travail et de contrôle. L'est-il?

Plus ou moins, et quand on veut bien y recourir.

Je crains pourtant d'exagérer, à la suite de Villard et Willoughby, qui ont accumulé contre le comité des comptes publics les réquisitoires dont fourmille le *Hansard*, côté gauche. J'entends du côté de l'opposition, quelle qu'elle soit. Faut-il en tirer argument? Singulière désillusion, qu'a semblé partager la commission d'enquête sur le service civil, dont les intentions n'avaient rien de suspect.

Le travail du comité ne serait ni « complet ni satisfaisant ». Une bataille, plutôt qu'une collaboration; une bataille *supra-électorale*. L'opposition cherche à discréditer le pouvoir, à quoi le pouvoir s'oppose à son tour. L'un veut obstruer; l'autre, avancer. Le pouvoir, qui possède la majorité, use de moyens de procédure pour contenir la curiosité de l'opposition dans d'étroites limites. La preuve est surveillée, émondée, et les questions écartées,

avant que le témoin n'ait ouvert la bouche, avant même qu'il n'ait pénétré dans la salle où le comité délibère. Le président décide, et si un membre de l'opposition en appelle de cette décision au comité, comme c'est son droit, la majorité, toujours sur la défensive, l'envoie promener. Le président aurait même dit, en certaines occasions, que le témoin n'était pas tenu de répondre. Ainsi, on laisse passer des rapports incomplets dont profitent les intermédiaires, entrepreneurs ou autres, à l'affût des crédits publics, et que les sous-ministres couvrent de leur autorité, sûrs d'être soutenus par un comité bénévole et une Chambre insoucieuse.

La Commission d'enquête sur le service civil, de son côté, a reconnu que les pièces dont on a exigé la production dans une seule séance du comité—quarante-et-une—étaient toutes réclamées pour des fins politiques, en vue de corser une prochaine campagne électorale, et par des membres de l'opposition.

Faut-il s'étonner? Le comité des comptes publics est un organe de contrôle et, sauf dans des milieux où de vieilles traditions ont réussi à apaiser les querelles politiques, on s'attend que l'opposition en fasse un organe de combat ou une source de tracasseries. J'ai questionné

un député qui a longtemps fait partie du comité des comptes publics: « Ce n'est pas aussi mal que cela, m'a-t-il dit, toute question légale est posée; mais la majorité soutient son président et, si on en appelle à la Chambre, cette majorité, qui a le pouvoir, est sûre d'être maintenue dans son attitude. Somme toute, c'est le jeu de la responsabilité ministérielle qui se retrouve jusque dans cette partie de la Chambre qu'est un comité. » C'est bien cela, et tout est dans la façon de jouer. Si l'opposition se fait agressive, il est naturel que le pouvoir se défende; et si le pouvoir tente de se dérober, il est naturel que l'opposition le dénonce. Bref, il est à craindre que le comité des comptes publics, qui néglige les questions d'ordre purement financier, d'administration financière, ne devienne une lice où s'affrontent les partis. J'en trouverais une preuve dans le fait que ce comité, sauf lorsque l'opposition est déterminée, se réunit fort peu ou pas du tout. S'il le fait, c'est comme à regret, et pour peu de temps. Les rapports sont anodins, édulcorés; la preuve, sans conclusions bien fermes. Un instrument dangereux que le pouvoir redoute et qui se brise entre les mains de l'opposition; une demi-adaptation de l'institution dont l'Angleterre a su faire une

chose sérieuse, et qui laisse l'Exécutif, au Canada, absolument libre de ses positions et, en définitive, sans contrôle sérieux que l'existence même d'un organisme qui, fût-il inutile, engendre tout de même une sagesse subconsciente.

* * *

L'Angleterre nous a fourni un modèle façonné par ses traditions financières, et qui est le produit d'une évolution que nous n'avons pas connue, étant nés à la vie politique par la volonté et à l'image d'un autre, tout armés d'une expérience que nous n'avions pas vécue. Cela explique bien des choses et, en particulier, que nous n'ayons pas su tout à coup prendre une figure vieillie.

Après que l'Échiquier eut été soumis à un contrôle et le dépôt des comptes exigé, on a senti le besoin de faire intervenir le Parlement pour porter sur les finances un jugement définitif. Il avait, dans le passé, reçu des rapports détachés, qui provenaient de commissions éphémères; cette fois, il entendait être renseigné chaque année. En 1861, Gladstone ajoutait au règlement de la Chambre des communes un article, qui instituait le comité

permanent des comptes publics, et qui fut repris chez nous un peu plus tard.

Mais quelle différence! Le comité britannique est composé de quinze membres au plus —le quorum de notre comité fédéral—et de connaisseurs. La présidence, sauf une ou deux exceptions, fut toujours occupée par un député de l'opposition, ancien chancelier de l'Échiquier quand la chose a été possible. La majorité est de l'opposition, affirment Villard et Willoughby, qui se laissent entraîner dans le parallèle qu'ils veulent établir entre le comité britannique et le nôtre. C'est une erreur: un relevé fait, en 1933, par M. Maurice Ollivier indique le contraire. Tout de même, la partisannerie est bannie. « Le comité des comptes publics, écrit le capitaine Jessel, est le seul comité de la Chambre où j'aie siégé sans subir la discipline de parti, où les membres, semble-t-il, dépouillent leur partisannerie sitôt qu'ils y pénètrent ».

Le rapport du contrôleur-auditeur général guide l'action du comité, qui cherche si les dépenses ont été sages, c'est-à-dire conduites avec économie, et si elles sont demeurées dans les limites que les *estimates* leur avaient imposées. Les recettes le retiennent, ainsi que le mode de présentation des crédits. Il atteint

même la Trésorerie, qui n'a de refuge contre ses décisions que dans un appel à la Chambre. Surtout, il interroge: les intéressés, les fonctionnaires d'exécution, les adjudicataires. Et cela vaut mieux, mille fois, que la procédure hâtive du comité des subsides où les ministres répondent à peu près, où les chefs de services ne sont pas entendus, où la lourde machine se déplace avec des grincements. Le colonel A.-J.-V. Durell admet, dans les *Parliamentary Grants*, ouvrage classique sur le contrôle des finances en Angleterre, que le comité des subsides aboutit à un *waist of time*. Au comité des comptes publics, au contraire, les enquêteurs sont avertis. Ils écoutent autre chose que des doléances ou des panégyriques. Ils scrutent avec patience des chiffres indifférents par eux-mêmes. Ils ne vérifient pas, c'est le rôle de l'*Auditor*, mais ils signalent les abus, fût-ce des abus *post mortem*, ainsi qu'on les a désignés; ils régularisent, ou tentent de régulariser les budgets supplémentaires, de corser les règles de la comptabilité, de réduire les excédents de dépenses. Les hommes ne les troublent pas, c'est au régime qu'ils en ont. Pas de politique d'ailleurs, qui est la chose sacrée du parti au pouvoir. Le silence même, chaque fois que leur jugement engagerait le secret

d'État. Ses conclusions—cela est bien britannique!—n'ont pas force de loi; c'est une critique, rendue publique, que la Chambre peut reprendre à son compte, et qui s'accumule en une jurisprudence qui vaut une discipline comptable. Il est admirable que l'Angleterre arrive à corriger les *estimates*, à diriger la préparation des budgets de l'avenir, en agissant sur leur exécution dans le passé. Cet examen, la dépense faite, laisse l'Exécutif libre de son action, mais le ramène peu à peu dans les bornes de la responsabilité ministérielle: « *A good system of economy*, disait Burke, *is itself a great revenue* ».

Somme toute, le comité anglais est plus *constructif*, plus régulier aussi, et—comment dirais-je?—plutôt financier que politique. Le comité canadien, qui a tenu d'assez longues sessions en 1916 et en 1929, est intermittent, plus politique que financier, moins préoccupé de ce que j'appellerai la théorie budgétaire que de la nature d'une dépense qui cacherait quelque imprudence. Il est vrai que, dans un cas comme dans l'autre, la Chambre garde l'autorité suprême, et que le pouvoir y trouvera toujours ses appuis.

Le gouvernement fédéral a d'ailleurs admis la nécessité d'un organe distinct, lorsqu'il a ins-

titué, en 1923, un *Board of Audit*, un *Bureau de vérification* chargé de faire des enquêtes dans les services de comptabilité et de proposer des réformes. Le Bureau a fonctionné jusqu'en 1931, puis on ne l'a pas renouvelé. Il a mené des enquêtes: sur les chemins de fer nationaux, par exemple, et sur l'administration des ports maritimes. Il a présenté des rapports au ministère des finances, rapports confidentiels pour la plupart, qui ont tout de même eu des suites. Ce Bureau a donc fait le travail du comité des comptes publics, mais il tenait son autorité de l'Exécutif.

Je ne dis pas que notre comité soit inutile ni qu'il y ait lieu de le supprimer. Qu'il existe est déjà excellent. Il est, non pas une menace constante, mais un avertissement. L'opposition, l'auditeur général et le comité des comptes publics ont tout de même des voix que l'on redoute, même si elles ne se font pas entendre.

VII

LES BUDGETS SPÉCIAUX

LES MANDATS

LA règle fondamentale de nos finances est qu'aucune dépense ne soit engagée sans l'autorisation du Parlement. L'Exécutif prépare le budget, mais les chambres le votent.

Si rigide que soit ce principe, on y déroge parfois. L'Exécutif peut difficilement prévoir l'imprévisible. Des événements brusques: une guerre, un incendie, une calamité, ou, beaucoup plus simplement, l'obligation d'accentuer une dépense, de dépasser un crédit, le contraignent à intervenir *proprio motu*, car il ne lui est pas toujours loisible de convoquer les chambres.

Il s'agit ici d'une action directe de l'Exécutif, et non d'une demande de crédits additionnels faite pendant la session.

Les *votes of credits* ou les « crédits en bloc », que le Parlement met à la disposition du gouvernement en certaines circonstances, en cas

de déclaration de guerre, par exemple, ou pour venir en aide aux chômeurs, résultent d'une procédure régulière: l'Exécutif justifie plus tard du détail.

De même lorsque la Chambre a recours à ce qu'on appelle, en France, les « douzièmes provisoires », et, au Canada, le budget « intérimaire », lorsqu'elle vote un douzième ou un sixième, ou une part du budget, parce que, à la suite d'un retard dans le travail parlementaire, l'année financière va s'ouvrir et qu'il ne faut pas laisser le Trésor sans provision.

Les *adresses*, présentées à la Couronne en fin de session, lorsqu'il est impossible de recourir à des estimations, sont votées par la Chambre basse qui « promet de faire droit », et sont des autorisations de dépenser.

Les crédits supplémentaires reçoivent aussi l'assentiment des chambres et, sauf lorsqu'ils ont pour objet de couvrir les dépassements que l'auditeur général a permis de faire, il n'y a pas lieu de les considérer ici.

* * *

La loi fédérale et la loi provinciale posent presque dans les mêmes termes les cas d'exception. Si, pendant une intersession, il devient urgent pour le bien public de faire une

dépense à laquelle il n'a pas été pourvu, l'Exécutif, sur le rapport du ministre des finances qu'aucun crédit n'a été voté, et du ministre intéressé certifiant l'urgence, ordonne qu'un *mandat spécial* soit émis sous la signature du gouverneur ou du lieutenant-gouverneur.

Ce droit a paru exorbitant; et l'on s'est étonné qu'il ait été accordé à un gouvernement colonial, quand le gouvernement britannique, quand tous les États, y avaient renoncé. Il n'est pas tellement sûr que les législations modernes aient écarté cette prérogative de l'Exécutif; quoique, je l'admets, plusieurs en redoutent l'exercice et le restreignent. Devant la nécessité et l'urgence réunies, il n'est guère de principe qui tienne, si ce n'est le salut du peuple. Les abus sont blâmables: mal interprétée, la loi a ouvert la voie à des actes injustifiés; mais elle n'autorise l'intervention de l'Exécutif que dans les cas extrêmes, et c'est, en fait, ce qui se pratique ailleurs.

Il semble bien que l'Exécutif, pendant plusieurs années, ait fait le plus détestable usage des mandats spéciaux. On croise, dans notre histoire financière, un cortège de décisions que rien ne recommande, sauf l'intérêt politique du moment: réductions voulues des prévisions budgétaires, avec l'arrière-pensée de pourvoir

aux manques par le jeu, plus commode, des arrêtés-en-conseil; dépassements de crédit, comblés de même façon; subventions plus ou moins directes à des compagnies de chemin de fer; constructions mises en marche sans la plus petite raison d'urgence; mandats émis la veille de la réunion des chambres, et signés après l'ouverture de la session; substitution des mandats aux crédits, à la suite du refus des chambres de voter les sommes requises pour l'administration et le gouvernement civil. Je résume les pièces du procès que Villard et Willoughby font aux mandats spéciaux, et je renvoie le lecteur aux textes que ces auteurs ont réunis, et qui sont édifiants. De telles opérations sont condamnables: loin de moi l'idée de les défendre; mais elles résultent de dispositions prises par l'Exécutif en dehors de la lettre et de l'esprit de la loi.

Est-il possible, ainsi qu'on l'a proposé, de rayer un droit qui prête à de pareils excès?

L'Angleterre, dont on cite l'exemple, n'a pas échappé à ces pratiques: quoique l'on dise et redise qu'aucune dépense n'y est engagée que n'ait d'abord autorisée le Parlement, le gouvernement ne recourt pas moins à des moyens de comptabilité dans les cas urgents: virements, prélèvements sur des fonds spéciaux,

sans parler des rectifications inscrites aux budgets supplémentaires et destinées à couvrir les dépassements de crédit.

Maintenir dans sa rigidité le principe de l'autorisation parlementaire, c'est obliger l'Exécutif à s'abstenir, même quand l'intérêt public est invoqué, ou le forcer à prendre attitude sous sa responsabilité, quitte à présenter un « bill d'indemnité » pour légitimer sa conduite, ce qui revient à la procédure actuelle. En Italie, on inscrit au budget une provision pour les dépenses non prévues: si elle est peu élevée, l'Exécutif est embarrassé; si elle est importante, il est à craindre, selon le mot de Jèze, que le Conseil des ministres n'y trouve l'occasion de fonder « une caisse noire, propice à couvrir toutes sortes d'insuffisances, sous prétexte d'urgence ».

Si bien que la législation française a renoncé à ce procédé et a accumulé de prudentes complications. Les chambres siègent-elles, nul crédit n'est ouvert par décret, sauf de rares exceptions: le Parlement est là, qu'on le consulte. Si les chambres sont absentes, non pour peu de temps, ni à la suite d'une dissolution— que de précautions!—le décret peut fonctionner, mais à plusieurs conditions. S'il s'agit d'un service voté, on ne touchera qu'aux cré-

dits évaluatifs, et non point aux crédits limitatifs; s'il s'agit d'un service qui n'a pas été prévu au budget, on répondra à un besoin nouveau, mais on n'établira pas un service nouveau, ce qui signifie que l'on ne saurait entreprendre de travaux, mais que l'on peut recevoir un souverain, ou verser une somme à des sinistrés. Et les décrets d'ouverture, délibérés en Conseil des ministres, sont rendus en Conseil d'État et sanctionnés par les chambres dès leur réunion. Appareil considérable, d'ailleurs inefficace: le gouvernement trouve quand même moyen d'y échapper.

Somme toute, notre façon de faire en vaut une autre, et elle a le mérite de la netteté, et même de la franchise, à condition que l'on n'en viole pas le principe. Une somme peu considérable, portée aux prévisions budgétaires, sous la rubrique *divers*, est destinée à couvrir les petites dépenses imprévues; pour ce qui est « obligatoire et d'ordre », selon l'expression italienne, le gouvernement y pourvoit à la condition qu'il y ait urgence. La loi exige que les mandats spéciaux soient communiqués aux chambres dès les premiers jours de la session, pour ratification. Le lecteur les trouvera aux premières pages des *Journaux* de la Chambre

basse. Le moment vient donc où ils sont connus et analysés.

Les critiques de l'opposition ont déjà mis un frein aux débordements passés ; et, de nos jours, la situation est certainement plus saine. On a suggéré de suivre l'exemple anglais en donnant aux ministères une facilité plus grande de faire des virements de fonds, fût-ce d'un service à un autre. Ce serait pis. Il est beaucoup plus compliqué de dépister un virement que de harceler un mandat spécial, qui se présente figure découverte. L'abus du virement enlèverait aux chambres ce qui leur reste de surveillance, sous un régime où, déjà, l'Exécutif exerce une autorité singulière.

Aux mandats spéciaux s'ajoutent d'ailleurs les dépassements de crédit. Le gouvernement se laisse aller parfois à excéder les sommes que, pour des fins déterminées, le Parlement a placées à sa disposition. Encore un procédé qui a fleuri naguère les plates-bandes de l'État, et qui semble disparu aujourd'hui. Le ministre des finances s'en excusait comme d'une chose « indésirable », due à des circonstances particulières. Ces dépassements devaient être autorisés par l'auditeur général et provenaient, disait-on, d'erreurs commises par des fonctionnaires inattentifs. Ils sont, affirmait naguère

sir Thomas White, « de quarante-sept centins et plus » ! Ils paraissaient au rapport de l'auditeur général, sous la mention *crédits dépassés;* et on les inscrivait, ici comme en Angleterre, au budget supplémentaire, pour recevoir, après coup, la sanction parlementaire. Plausibles en pratique comptable, où la parfaite précision n'existe pas toujours, ils n'en constituaient pas moins un abus que la loi nouvelle réprime, puisqu'elle exige que le contrôleur du Trésor, s'assure, avant de signer un chèque, si le crédit est bien voté et s'il existe, pour y faire droit, une provision suffisante.

Mandats spéciaux, dépassements de crédit, virements: faits d'exception, que le gouvernement, pour reprendre l'expression des légistes, doit interpréter restrictivement, dans les limites de l'urgence et de la nécessité, impérieuses toutes deux comme l'honnêteté.

LES BUDGETS SUPPLÉMENTAIRES

LE budget principal va par larges tranches. Le gouvernement, qui ne saurait tout prévoir, complète ou rectifie les crédits principaux par des demandes plus modestes, portées au budget supplémentaire.

Ce dernier revient avec la régularité d'une exception, et des raisons qui paraissent excellentes. Cependant, il est accepté comme un pis aller. C'est le pot au rose. Les spécialistes, auteurs ou politiques, le craignent. René Stourm y voit le plus redoutable ennemi des budgets; et Gladstone, « un des plus grands maux qu'une chambre puisse subir ». En général, les législations étrangères le malmènent, parce qu'il rompt l'unité budgétaire. Si elles lui donnent droit à l'existence, elles restreignent son application, divulguent ses ressources et le soumettent aux délibérations des assemblées.

La France, à cause de la lutte qui s'est engagée, depuis 1817, entre l'Exécutif et le Parlement, a réduit l'initiative du gouvernement au sujet des budgets supplémentaires, et exigé des garanties d'équilibre; mais ils se sont quand même multipliés, là comme ailleurs, surtout pendant la guerre; et le gouvernement a demandé la ratification de dépenses qu'il avait engagées sans consulter les chambres.

En Angleterre, où l'Exécutif exerce des pouvoirs étendus, les représentants du peuple accueillent les budgets supplémentaires, qui changent de nom selon qu'ils sollicitent des crédits nouveaux ou régularisent les dépenses faites sans l'assentiment du Parlement.

* * *

Le budget supplémentaire est devenu, au Canada, une institution qui a ses caractères propres et diffère, nous le verrons, des budgets supplémentaires de l'étranger: non seulement on l'admet, mais on l'attend comme un complément obligatoire du budget principal. C'est un autre budget où, à côté de rectifications et d'additions d'ordre divers, l'Exécutif insère les travaux qu'il entend mettre en train.

Car il s'est constitué une pratique, et même une théorie du budget supplémentaire: les tra-

vaux publics que le gouvernement n'a pas encore entrepris, qui sont nouveaux, y figurent, quand les travaux déjà en marche apparaissent seuls au budget principal. De nombreuses citations, tirées du *Hansard* par Villard et Willoughby, et dont la première remonte à 1897, démontrent, avec un accord impressionnant, que le budget supplémentaire est une procédure régulière, et que ce n'est pas faire un mot que de l'appeler « budget principal-supplémentaire ».

Divisé en services et en chapitres, comme le budget principal, il donne les détails qui définissent la fonction des crédits. Pas de comparaisons avec l'année précédente, car il s'agit de propositions nouvelles; mais les sommes correspondant à chaque article ou *vote*, puis à chaque chapitre, puis à chaque service, apparaissent dans des colonnes distinctes et indiquent l'ascension du budget vers le total. Les numéros des articles prennent la suite de ceux qui composent le budget principal, ce qui accentue la parenté jusqu'à la filiation.

Le budget supplémentaire présente d'ailleurs une tare héréditaire: il est boiteux, comme le budget principal. Il ne montre que des dépenses: pas de recettes, partant pas d'équilibre. Les ressources, on les tirera du revenu

courant ou, au besoin, de l'emprunt.

Le lecteur, curieux de ce champignon, le découvrira entre les feuilles des recueils annuels de lois. J'en ai analysé quelques types, choisis sous différents régimes politiques. Ils n'ont guère changé: moins nombreux, peut-être, mais plus consistants, ils ont suivi l'universelle tendance à la concentration. Il en est qui atteignent soixante-trois millions de dollars: ceux qu'on a appliqués, pour les sauver coûte que coûte, aux chemins de fer et à la marine marchande; d'autres tiennent dans des limites plus restreintes, surtout quand ils ont rapport à l'année écoulée, quand ils sont complémentaires, c'est-à-dire vraiment des budgets supplémentaires, tels qu'on les comprend ailleurs.

Mais comme nous les entendons, ont-ils leur raison d'être? Je ne le pense pas. Ils auraient pour objet de dégager la politique financière du gouvernement et d'en faciliter la critique. Nous savons combien le ministre fédéral des finances a peu ses coudées franches à l'intérieur du budget principal, où le service de la dette, les subventions aux provinces, les frais d'administration, les pensions, voire les travaux publics en cours, englobent toutes les ressources. Le budget supplémentaire aurait la part de la liberté, de la politique créatrice.

Mise en pleine lumière, on jaugerait celle-ci d'un coup d'oeil: pas de subterfuges, de dissimulations,—la vérité. Pour un peu, on nous ferait croire que les budgets supplémentaires sont des instruments de contrôle!

Il serait facile, et beaucoup plus logique, de maintenir l'unité budgétaire en inscrivant les demandes nouvelles au budget principal.

Quelle raison y a-t-il de retarder de quelques semaines, ou même de quelques mois, la prise en considération de crédits qui pourraient être discutés plus tôt? Et qui le seraient mieux, car les budgets supplémentaires, faisant leur apparition à la fin de la session, sont l'objet de débats hâtifs au Sénat, et même à la Chambre basse. Ouvrez les *Journaux de la Chambre des communes* et vous verrez avec quelle rapidité, pour ne pas dire avec quelle subreption, le vote est pris et les règles suspendues.

Juge-t-on mieux, puisque c'est le point qu'on soulève, d'une politique ainsi isolée, sinon dérobée? Je plaide surtout qu'il faut attendre pour se prononcer, et que cela est mauvais. L'harmonie est brisée. Le budget principal, plein de routine ou de vieux neuf, n'apporte pas d'indications suffisantes; il est même, fût-ce du consensus général, trompeur, puisqu'il préconise des économies dont on ne sera en me-

sure de constater l'étendue que plus tard. Le moment venu de scruter, un argument beaucoup plus fort l'emporte: les vacances prochaines et l'habituelle lassitude des fins de session.

Il y a mille façons de mettre de l'avant la politique du gouvernement en donnant tout le temps de discuter: porter au budget principal un service spécial sous le titre *crédits nouveaux;* ou ne rien faire du tout et se contenter d'inscrire les crédits: comme ils ne donneront pas lieu à des comparaisons avec l'année précédente, on les distinguera à cette virginité relative; faire du budget supplémentaire un budget séparé, mais le présenter en même temps que le budget principal, ou peu après.

Car les chiffres peuvent être dressés dès l'automne ou l'hiver. Ils ne portent pas, d'ailleurs, sur des travaux d'art uniquement, mais bien sur quantité d'initiatives: gouvernement civil, administration de la justice, service législatif, agriculture, immigration et colonisation, pensions, défense nationale, institutions scientifiques, et le reste. Voilà quelques services d'un petit budget supplémentaire, un budget de crise: six millions de dollars.

Le vrai budget supplémentaire, celui dont le rôle, légitime après tout, et même nécessaire, est de parfaire certaines sommes du budget

principal ou de faire ratifier des crédits émis durant une intersession, reprendrait sa place qui est, essentiellement, de second plan. Il parerait aux incontrôlables oublis, serait court et, à bon droit cette fois, vite voté.

La régularisation des budgets supplémentaires serait de plus une source certaine, en tout cas un moyen très appréciable, d'économie. Je sais un premier ministre qui, prévenu par expérience de la fissure toujours ouverte de ce côté, insistait de toute son énergie pour que ses collègues inscrivissent leurs demandes de crédits, toutes leurs demandes, au budget principal, et ne revinsent pas plus tard nourrir d'arriérés le budget supplémentaire. Il ne réussissait pas, si grande que fût son autorité. Le budget supplémentaire restait aussi fort. —Mais je vous avais prié de ne rien garder pour le budget supplémentaire.—Je regrette, j'ai oublié une dépense qui me paraît essentielle—Et ceci, qu'est-ce que ceci? disait-il, en s'adressant à quelqu'un qui est devenu, depuis, le premier dans une grande ville, sans rien perdre pour cela de son esprit.—Une pension à la veuve d'un fonctionnaire.—Voyons, vous ne pouviez pas nous en saisir au moment où nous avons étudié le budget principal?—Je suis désolé,

Monsieur le président, mais nous n'avons pas pu tuer le mari à temps.

C'est tout de même une indication que les hommes politiques s'inquiètent enfin des budgets supplémentaires. Eux seuls peuvent changer une pratique qui cache peut-être des intérêts électoraux, et masque, comme me le laissait entendre Paul-Émile Lamarche, les dernières batteries du patronage.

À moins de tuer le mari.

LA QUERELLE DES EXCÉDENTS

DÈS les prévisions budgétaires, les expressions: dépenses imputables *au revenu* et dépenses imputables *au capital* posent, avec la question du budget extraordinaire, celle des excédents, ou, comme on dit, des *surplus*, autour desquels s'acharnent tant de disputes.

Il n'y a pas deux fonds distincts où puiser: le Trésor est un et indivisible, qu'il soit alimenté par l'impôt, mode ordinaire, ou par l'emprunt, mode extraordinaire. Mais rien n'empêche de diviser par l'esprit ce fonds unique et d'attribuer une part des dépenses au capital, c'est-à-dire à l'emprunt, et l'autre part au revenu courant, c'est-à-dire à l'impôt. On aura ainsi, selon qu'elles se rattachent au capital ou au revenu, des dépenses extraordinaires et des dépenses ordinaires, rubriques que reprennent les documents comptables, les *Comptes publics* et le *Rapport de l'auditeur général*.

On pourrait donc dire que les dépenses ordinaires sont soldées au moyen des recettes ordinaires, et que les dépenses extraordinaires le sont au moyen des ressources exceptionnelles, tirées de l'emprunt. La vérité est plus subtile. Les recettes ordinaires s'appliquent aux dépenses ordinaires et même, si elles sont suffisantes, aux dépenses extraordinaires: on n'a donc recours à l'emprunt que si le rendement des impôts ne suffit pas à tous les paiements.

Le compte-capital, comme on l'appelle en raccourci, est très répandu: les individus, les associations, les sociétés commerciales y ont recours, aussi bien que les corps publics et l'État. Il résout admirablement le problème de la grande entreprise fondée sur le crédit à long terme. Le compte-capital revêt bien des formes: un particulier emprunte pour construire sa maison; une association, pour installer ses bureaux; une société commerciale, pour élargir ses cadres; une municipalité, pour établir une usine de filtrage; une commission scolaire, pour multiplier ses écoles; une fabrique, pour élever une église. Ces opérations ne sont pas nécessaires, car la caisse ou les bénéfices accumulés suffisent parfois à les achever. Celui qui jouit d'un revenu annuel de plusieurs milliers de dollars aura tôt fait de mettre de

côté la somme que représente l'achat d'une maison. Lucien Romier a évoqué devant nous ces industriels de France qui, avant la guerre, faisaient leur propre finance, forts de leur entreprise, sans le secours des banques. Ces cas deviennent de plus en plus rares. On veut faire plus vite de plus grandes choses; et l'on escompte l'avenir avec l'appui des recettes courantes. La nuance est vive. Le revenu fera le service des intérêts et assurera l'amortissement: au bout de trente ou quarante ans, la dette liquidée, on sera propriétaire de l'immeuble ou de l'entreprise, c'est-à-dire du capital.

L'État, pour la vie sociale, l'outillage économique et la défense nationale, engage lourdement sa responsabilité financière. Quelle variété de dépenses exigent tour à tour l'école et l'hôpital; les canaux, les chemins de fer, les routes et les postes; les armes de paix et de guerre. Impossible d'y pourvoir par les seules ressources de l'impôt, à moins de pressurer sans merci le contribuable et d'étouffer l'initiative, ressort du progrès. Est-il raisonnable que ceux qui ont connu les horreurs de la guerre, par exemple, en subissent de surcroît toutes les charges? Parmi les travaux que l'État exécute pour le compte de la nation, il s'en

trouve qui seront à la disposition du public durant plusieurs années, capital destiné aux générations à venir, et même capital productif, de services au moins, sinon de revenus.

L'État a donc raison de recourir à l'emprunt; mais il a le choix entre deux procédés comptables pour établir un budget extraordinaire: l'un ne va pas sans danger, s'il offre l'appât d'une mauvaise habitude à prendre; l'autre, plus ouvert, présente moins de risque de durée. Car la mauvaise chance à courir, c'est que l'extraordinaire dure comme tout ce qu'on dit temporaire.

Le premier procédé donne au budget extraordinaire une personnalité indépendante: il l'alimente de ressources spéciales et le totalise à part. Rien n'empêche de multiplier ces budgets séparés et de leur donner des noms appropriés. Mais il n'y a plus d'unité et le budget ordinaire perd sa signification; ou plutôt sa signification devient magnifique et trompeuse: il se solde par un excédent, d'autant plus facile à établir qu'il est tentant de reporter à l'extraordinaire les dépenses qui menaceraient l'équilibre normal. C'est un camouflage. Le budget extraordinaire reçoit les déchets du budget ordinaire; on y accumule les déficits couverts par un fonds qui semble inépuisable:

le crédit public. La règle qui exige de n'inscrire à l'extraordinaire que les dépenses exceptionnelles est vite oubliée devant l'assaut des « budgétivores ».

Le second procédé confond les deux budgets dans un budget unifié où les dépenses sont classées en ordinaires et extraordinaires. « Le fait que les ressources sont exceptionnelles ne suffit pas, écrit René Stourm, à donner naissance au budget extraordinaire tant que ses opérations demeurent confondues ou englobées dans le total du budget général. Le budget extraordinaire ne mérite réellement son nom que lorsqu'il est isolé du budget général. *C'est son isolement, c'est sa totalisation à part* qui lui confère réellement son titre. » En théorie, je ne dis pas; mais, même rattaché à l'ensemble, le budget extraordinaire subsiste en ceci qu'il aboutit à l'emprunt. Il demeure une tentation et, unifié ou non, exige une manipulation prudente.

Cependant, il y a un autre correctif: les recettes ordinaires servent, quand elles dépassent les dépenses courantes, à solder, en partie sinon en totalité, les dépenses extraordinaires. Les prévisions budgétaires ne deviennent plus qu'une probabilité quant à l'imputation des paiements à un compte ou à un autre: les dé-

penses attribuables au capital disparaîtront si, dans la réalité comptable, l'ordinaire pourvoit à l'extraordinaire. On se trouve, en fin d'année, en présence d'une situation de caisse: les recettes et les déboursés sont inscrits, quels qu'ils soient, et c'est le total général qui montre si tous les paiements ont été faits grâce aux rentrées normales. On comprend mieux, dès lors, la doctrine de Stourm; et, quoique la possibilité d'un emprunt subsiste, suspendue au hasard des revenus, l'impôt, en attendant, remplit son rôle de pourvoyeur sans qu'il soit nécessaire de recourir au crédit. Mieux encore: si les recettes ordinaires soldent même les dépenses extraordinaires et laissent un excédent, la dette publique sera diminuée d'autant, quand, dans l'esprit du préparateur, elle devait, au contraire, être alourdie du montant porté au capital.

Désire-t-on pénétrer plus avant, et suivre dans la pratique la marche que je viens d'indiquer? Il serait bien long de reprendre la série des *Comptes publics* et de scruter la caisse de l'État. Qu'on se procure l'*Annuaire statistique* du Canada, ou celui de Québec, livres méconnus, plein de choses et, par les choses, d'idées: la vie du pays est là, sous tous ses aspects. Ces deux ouvrages, dont le nom rebute bien à

tort, sont des livres de chevet pour ceux qui recherchent les faits plutôt que les idéologies dont le vague alimente trop souvent l'esprit national. Ils donnent, sous le titre *Finances*, les recettes et les dépenses, ordinaires ou extraordinaires, depuis des années; et dégagent les excédents ou les déficits des recettes ordinaires par rapport aux dépenses portées au revenu ou au capital. Tant de chiffres alignés n'ont rien de passionnant, je le reconnais; mais on y distingue, d'un coup d'oeil, les bonnes années des mauvaises. Le tableau consacré aux opérations de la dernière gestion est plus vivant, surtout si on l'analyse à l'aide d'un précieux commentaire: le discours sur le budget. Ce document confirme, au moins pour les finances fédérales, a *time-honoured way of determining surpluses:* la tradition qui fonde les excédents sur la comparaison des recettes et des dépenses *ordinaires*. Bleus ou rouges, tous aimés, tous beaux, les ministres des finances procèdent de la même façon. Si les revenus ordinaires couvrent aussi les dépenses extraordinaires, ou permettent seulement de ne pas augmenter la dette autant qu'on l'avait craint, tous se réjouissent. Dans le cas contraire, ils s'abstiennent prudemment, ou ils justifient les déficits *réels* par des mots qui en adoucissent

l'amertume. Si les excédents sont forts, ils les défendent contre ceux qui auraient la fantaisie de réclamer la réduction des impôts: il est bon, disent-ils, que le pays profite de la prospérité pour construire; et si demain, ce qu'à Dieu ne plaise, les temps deviennent plus difficiles, le crédit n'aura pas été touché. Qu'on lise, pour s'en convaincre, les discours de M. William-S. Fielding et de sir Thomas White, ceux d'avant-guerre et ceux d'après-guerre: chants modelés sur les circonstances, tour à tour exaltés ou plaintifs, mais toujours confiants et jeunes.

Si nos méthodes financières tendent à une classification des dépenses sans établir un véritable budget extraordinaire, du moins nous mettent-elles en présence d'un principe fondamental, d'une politique permanente qui consacre le recours à l'emprunt. Cette doctrine, énoncée par nos ministres des finances, convient à un pays neuf où l'outillage économique est à créer, où le rendement des impôts est faible, à cause de la population peu nombreuse et de la richesse publique en formation. Mais cette attitude n'est valable qu'à une double condition: s'entendre sur la nature des dépenses portées au compte-capital, et rétablir autant que possible l'équilibre normal en réduisant

les chances d'emprunt par l'utilisation des recettes ordinaires.

S'entendre sur les dépenses qui, le cas échéant, s'ajouteront à la dette publique, c'est écarter l'excès de crédit. Dans le passé, que n'a-t-on inscrit à l'emprunt, depuis la milice jusqu'à l'ameublement? C'est le danger du budget extraordinaire d'ouvrir ses colonnes à des déboursés qui n'ont rien d'extraordinaire, et dont l'avenir n'a que faire. René Stourm, de qui je préfère invoquer ici l'autorité, divise les dépenses extraordinaires en dépenses nécessaires, facultatives, abusives. Les premières « résultent d'événements qu'il n'est pas au pouvoir des peuples d'empêcher »: la guerre, par exemple. Nous le savons d'expérience: la défense nationale exige des ressources immédiates, dont l'impôt fournit une part seulement; mais les gouvernements doivent redouter les audaces que les hostilités permettent et, la paix rétablie, s'efforcer de revenir à l'unité budgétaire et à l'équilibre. Les dépenses facultatives « se traduisent essentiellement par des dépenses de travaux publics »: on peut les différer ou les réduire, au besoin. Il s'agit ici de grands travaux, qui constituent un avoir permanent, un capital, puisque c'est le mot qui nous guide: les chemins de fer, les canaux,

les routes, quoiqu'on en dise, et, dans les provinces, certaines constructions. Les dépenses abusives, et qui ne doivent pas être inscrites au budget extraordinaire, ce sont celles qui n'ont pas le caractère de la durée, qui sont affaires courantes, qui concernent l'administration publique, ou l'entretien de l'organisme collectif.

Les chambres n'ont guère à se prononcer, n'étant pas saisies du détail des recettes; mais l'Exécutif, qui assume la responsabilité du budget, doit éviter de rejeter sur le capital des charges douteuses, dans l'intention d'établir « sur le papier » un excédent des rentrées ordinaires sur les dépenses ordinaires: procédé enfantin, auquel les gouvernements se sont prêtés dans le passé, que, par bonheur, ils délaissent aujourd'hui, et qui cache dangereusement un déficit réel.

Pour comprendre les finances des provinces, il faut signaler des emprunts spéciaux qui, naturellement, augmentent la dette publique, mais par une voie différente. L'Exécutif obtient des chambres, au moyen d'une loi, l'autorisation d'emprunter pour l'exécution de travaux déterminés: la construction d'un palais de justice, ou d'une prison, par exemple. Le coût des travaux n'est pas imputé au Fonds

consolidé, comme le sont les dépenses budgétaires. Le trésorier provincial, muni des certificats que lui fait tenir son collègue des Travaux publics, acquitte à mesure les notes à payer en puisant dans le Trésor, qui sera remboursé par l'emprunt. Il tient une comptabilité à part des avances, qui sont limitées par la loi, et des remboursements. Ces services spéciaux autorisés à emprunter, dont je fais la théorie en m'appuyant sur l'exposé budgétaire prononcé en novembre 1913 par M. P.-S.-G. MacKenzie, engagent, somme toute sous une forme particulière, des dépenses imputables au capital et dont la durée se limite à l'exécution des travaux. On trouve cette pratique en Nouvelle-Écosse et ailleurs. Si la Chambre basse a renoncé à permettre chaque année ces dépenses, elle ne les perd pas de vue puisqu'elles apparaissent aux *Comptes publics*. Elle reste libre de s'en enquérir, une fois qu'elles sont faites, libre de les suivre au cours de leur évolution; et de les refuser à l'avenir si elle en redoute le poids.

Telles sont les fameuses « dépenses-capital » que Villard et Willoughby voudraient biffer de nos budgets. Elles sont pourtant de bonne finance. La Commission scolaire de Montréal

en fournit une preuve évidente. Si celle-ci s'en tenait à ses recettes courantes, elle ne pourrait pas construire d'écoles, et la population en souffrirait. Elle emprunte. Aussitôt, les écoles rayonnent, pour le bien de générations successives. Les revenus ordinaires permettent d'acquitter les intérêts et l'amortissement du capital. Trente ans s'écoulent, et la Commission possède des immeubles libérés, qui marquent les progrès réalisés. Les mêmes arguments valent pour les finances provinciales ou fédérales. Le danger, c'est de mal définir les « dépenses-capital » et de gorger le budget extraordinaire, qu'on l'appelle ainsi ou non, de crédits qui n'ont rien de fondamental et qui devraient être impitoyablement inscrits au « compte-revenu ». Les « dépenses-capital », nous le savons, peuvent être retardées, surtout en temps de crise: elles sont flexibles. Déjà les Conférences de Bruxelles et de Gênes avaient formulé la ligne de conduite où, de plus en plus, les États sont contraints de s'engager: le retour à l'équilibre normal, en soldant les dépenses, toutes les dépenses, à l'aide des recettes ordinaires, jusqu'à ce que les reprises de l'impôt aient ramené la prospérité.

VIII

LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

EXERCICE OU GESTION

LA clôture des comptes peut donner lieu à deux opérations : la gestion ou l'exercice. La gestion ouvre et ferme les livres à date fixe ; elle enregistre les recettes et les dépenses d'une année, sans plus. Ainsi, en Angleterre, la comptabilité publique arrête le trente-et-un mars les inscriptions pour l'année qui s'achève et, le premier avril, avec un rappel du solde, commence une année nouvelle. Nous connaissons tous ce procédé de la finance industrielle et bourgeoise et nous l'avons pratiqué, au moins dans des moments d'enthousiasme, en portant avec soin dans un livret nos dépenses journalières, inquiets d'une seule chose : à combien elles se monteraient à la fin du mois ou de l'année. Ainsi les gentilshommes de la province française tenaient autrefois des « livres de raison », agrémentés d'une philosophie familière, et que

Pesquidoux a, de nos jours, fait revivre avec bonheur.

L'exercice dépasse les bornes de l'année. Pour se rendre compte de l'ensemble des opérations afférant à un budget, il les constate au moment où elles sont faites, fût-ce en dehors de l'année, et il les ramène au budget auquel elles se relient par leur origine. L'exercice comprend donc l'année, plus le temps qu'il faut pour y rattacher ce qui s'y rapporte: c'est une prolongation.

L'exercice, au premier coup d'oeil, semble plus logique: n'est-il pas rationnel de poursuivre l'unité du budget jusque dans son exécution et dans les comptes qui en découlent? L'exercice « personnifie » le budget en lui attribuant « les charges et les droits » qui lui reviennent. Il offre aussi, du moins en apparence, un moyen commode de comparer les années: les périodes budgétaire, complétées par le rattachement des revenus et des dépenses, forment chacune un tout sur lequel le jugement se porte avec plus d'assurance.

La gestion, moins compliquée si elle suspend simplement, la date venue, la marche de la comptabilité, n'est-elle pas toutefois pleine de dangers? Quelle tentation pour l'ordonnateur d'écarter une dépense trop lourde, de la repor-

ter à l'année suivante, afin de libérer l'année en cours et de dégager un excédent; ou, par une opération inverse, de précipiter les déboursés au moment de la clôture des comptes, afin d'épuiser les crédits fût-ce en engageant, à cette limite extrême, des dépenses peu justifiables et contre lesquelles l'auditeur général a toujours protesté.

Comment comparer, d'ailleurs, les années? L'une peut être bonne, l'autre mauvaise; qu'en saura-t-on, si l'on s'en remet à une simple date? Une entrée en retard, et tout risque d'être changé dans le passé ou dans l'avenir.

Il n'en est rien, cependant. René Stourm, qui ne laisse pas, il est vrai, de priser les institutions financières de l'Angleterre, remarque fort à propos que l'exercice entraîne des retards et des chevauchements et que la gestion, plus tranchée et plus alerte, est en définitive aussi avantageuse. Les reports de l'exercice sont longs et compliqués et ne sont pas à l'abri de toute critique quant à l'exactitude: on charge, par exemple, un exercice au profit de l'autre. La gestion laisse au contraire des résultats nets: si la comptabilité faisait porter le poids de certaines dépenses sur une année plutôt que sur une autre, il y paraîtrait. D'ailleurs, la probité comptable retient les Anglais

de se prêter à ce jeu, en sorte que, si étonnant que cela soit, les années financières, bien remplies chacune, permettent des rapprochements que ne manquent pas de faire les chanceliers de l'Échiquier, dans leurs exposés budgétaires.

On a corrigé peu à peu ce que chaque mode présentait d'excessif. En France, l'exercice était autrefois indéfini, il se prolongeait tout le temps nécessaire au *rapatriement* des inscriptions. On imagine à quel point ces fils tendus de toute part enchevétraient la situation: plusieurs exercices poursuivant leur cours parallèle. On était fort embarrassé devant certaines liquidations. Aujourd'hui, l'exercice est ramené à des bornes beaucoup plus restreintes: deux ou trois mois, selon la nature des dépenses.

En Angleterre, où l'on reste fidèle à la gestion, on met vers la fin de l'année une somme à la disposition du *paymaster general* pour solder, pendant trois mois, des dépenses « ordonnancées avant le premier avril ».

Nous avons, au Canada, la comptabilité par gestion: *en principe*, les comptes publics sont clos le trente-et-un mars et les crédits inemployés sont périmés; mais nous avons paré aux inconvénients de ce procédé par une prolonga-

tion de délai qui, malgré le principe énoncé par la loi, équivaut à un exercice.

Nous avons tenté plusieurs solutions.

L'Exécutif reçut d'abord l'autorisation d'étendre, par un décret, pendant trois mois au plus après la fin de l'année financière, la période de clôture d'un crédit ou d'un compte de dépense. On donnait des raisons qui demeurent: en Angleterre, disait-on, l'exiguïté du territoire et la facilité des communications — à quoi on aurait pu ajouter l'unité du régime bancaire — permettent de s'en tenir à la procédure expéditive de la gestion; mais au Canada, pays vaste, aux frontières administratives sans cesse reculées, où il faut rassembler des opérations qui prennent corps dans des centres souvent très éloignés de la capitale, l'intervention du Conseil des ministres s'impose aux fins d'établir un exercice, fût-il restreint.

Plus tard l'Exécutif reçut le pouvoir de renouveler un crédit pour deux mois seulement en restant dans les limites des soldes inemployés, et pour faire face à une dette juste — il faut toujours redouter ces mots — et régulièrement imputable à ce crédit; mais ces paiements devaient être portés à « *l'année financière suivante* », ce qui rétablissait la gestion.

L'arrêté-en-conseil n'était pas pris, évidemment, si « dans l'intervalle » le Parlement avait, par une appropriation, pourvu à ces dépenses.

La loi de 1931 revient à l'exercice *limité*. Les soldes inemployés « sont rayés des livres » à la fin de l'année, ce qui maintient le principe de la gestion, mais le contrôleur du Trésor peut, pendant les trente jours qui suivent la clôture, autoriser l'émission de chèques sur le Fonds consolidé pour acquitter une dette contractée l'année précédente et qui n'a pas été payée « pour une raison valable », car il n'est pas question évidemment de dépenses nouvelles. Bref, à la condition que le paiement ne dépasse pas le crédit initial, on a trente jours pour utiliser des sommes qui autrement seraient périmées. La dépense est imputée à l'*année écoulée;* il y a rattachement, donc exercice.

Une disposition semblable s'applique aux mandats spéciaux qui sont, nous le savons, des titres de dépense établis par l'Exécutif pendant les intersessions, et pour lesquels la loi antérieure ne prévoyait pas de péremption; si bien que ces dépenses pouvaient toujours être engagées lorsqu'elles n'avaient pas été réduites, par un budget supplémentaire, aux conditions ordinaires des crédits votés. Tel avait été

l'avis du ministre de la justice, qui avait ainsi ouvert la porte à des abus: par exemple, à l'application des mandats à des fins auxquelles on ne les avait pas destinés.

De plus, les personnes qui ont reçu des avances doivent, si elles ne l'ont pas fait à la fin de l'année, les rembourser ou, tout au moins, en rendre compte dans les quinze jours qui suivent le trente-et-un mars, délai qui peut être prolongé jusqu'à soixante jours sur avis du Conseil du Trésor et sur recommandation du contrôleur. Enfin, les décisions du Conseil du Trésor, prises conformément aux dispositions qui précèdent, sont communiquées à l'auditeur général.

Or, il est bien question du Conseil du Trésor pour les avances remboursables; mais point pour la liquidation, pendant trente jours, des soldes inemployés. On peut donc se demander si l'Exécutif ne doit pas intervenir, comme naguère, au moins pour ratifier les décisions du Conseil du Trésor, chaque fois qu'il y a lieu d'étendre un délai de paiement.

Le contrôleur du Trésor y va de sa propre autorité quand il s'agit d'une dépense régulière, pour laquelle il y a des fonds et qui est faite en vertu d'un contrat exécuté avant le premier avril. Autrement—dans le

cas, par exemple, d'un achat, d'une livraison, ou d'un service pendant le mois d'avril — il s'abstient. De même, s'il entretient un doute sur les intentions de l'Exécutif. Supposons que celui-ci ait permis une commande et que le Trésor dispose d'une somme pour effectuer le paiement: les services intéressés vont demander au contrôleur d'acquitter le prix des matériaux—car il s'agit de profilés qui serviront à la construction d'un immeuble. Or, ces matériaux sont en entrepôt chez le producteur; et, quoiqu'ils aient été inspectés et acceptés, on a convenu de n'en prendre livraison qu'au moment où le climat permettra de les utiliser, soit au commencement du printemps. C'est une objection suffisante pour que le contrôleur hésite. Le cas est soumis de nouveau à l'Exécutif qui, par un arrêté, justifie le paiement. Le contrôleur s'exécute.

On applique la même procédure aux mandats spéciaux. Le mandat résulte d'une délégation d'autorité à la Couronne, me dit le contrôleur, M. Sellar, qui ajoute: « Je ne refuserais d'agir que si le mandat excédait l'autorité déléguée par le Parlement au gouverneur en son Conseil. »

Et les crédits permanents, peuvent-ils être aussi périmés? Le contrôleur du Trésor dis-

tingue entre deux types. Considérons d'abord les crédits approximatifs—en anglais, *flexible*—qui permettent le prélèvement d'une somme indéterminée sur les fonds non appropriés du Trésor public, pour les pensions de vieillesse, par exemple. Le gouvernement fédéral assume les trois quarts des pensions établies par quelques provinces; et, en vertu d'une entente, ces subventions sont payées par versements trimestriels. Lorsqu'il s'agit de paiements de cette nature, le contrôleur considère que c'est, pour lui, une « obligation stricte » de faire au Parlement un rapport qui permette d'établir une comparaison entre les années fiscales. Il s'efforce donc de faire, chaque année, quatre paiements trimestriels; si le dernier versement n'a lieu qu'au mois d'avril, il est rattaché à « l'année précédente ». Toutefois, dans le cas où, pour une raison ou pour une autre, un chèque n'est pas fait avant le premier mai, le paiement, quand il est effectué, est attribué à l'année courante.

Les crédits limitatifs—en anglais, *specific grants*—donnent lieu à une autre procédure. Ainsi le Parlement, par la loi sur les *Pêcheries en eaux profondes*, applique une somme de cent soixante mille dollars à l'expansion de la pêche maritime. Si le paiement se rapporte à l'an-

née qui vient de finir, un chèque émis en avril est imputé à cette année; mais, le trente avril, le résidu non dépensé est périmé, c'est-à-dire que si quelque bénéficiaire n'a pas reçu sa part selon la loi, il ne peut plus la toucher à moins que le gouverneur en son Conseil n'autorise le paiement, qui toutefois est inscrit à l'année en cours.

En règle générale, un crédit statutaire autorise le gouvernement à dépenser une certaine somme, mais celui-ci reste libre de son action, et peut engager ou ne pas engager la dépense, sans que les tiers acquièrent de *vested right*, selon une décision de la Cour d'appel rendue en 1872, dans l'affaire *Queen vs the Treasury*. Si le gouvernement engage la dépense, les règles du contrôle parlementaire applicables aux appropriations annuelles doivent être observées, à moins que la loi n'indique une autre solution.

À Québec, les crédits non utilisés à la fin de l'année sont périmés. Il n'y a pas de prolongation comme à Ottawa, mais le trésorier accorde un délai aux comptables pour clore les livres.

La prolongation d'un mois, qui forme aujourd'hui notre exercice, a été instituée à la suite d'observations répétées de l'auditeur gé-

néral et, en désespoir de cause, à sa demande expresse. Il se trouvait en présence de dépenses légitimes, engagées mais non payées au cours de l'année fiscale, et dont il devait faire rapport à la Chambre en spécifiant qu'on les avait soldées après le trente-et-un mars. Parfois, il renonçait à permettre des paiements de cette sorte, faute de fonds disponibles; la Chambre n'ayant, comme en 1929 par exemple, voté que des douzièmes provisoires, si bien que, ayant pris l'avis du ministre des finances, il avait rétabli les crédits périmés quitte à saisir le Parlement de la situation. Aussi, en 1932, après la mise en oeuvre de l'exercice, se réjouit-il de ce que la procédure nouvelle l'a libéré de ces reports. D'ailleurs, les crédits inemployés, autrefois considérables, diminuent chaque année.

Que deviennent les soldes inemployés? Ils sont rayés d'office et « retournent au Trésor », dit-on, sans songer qu'ils n'en sont pas sortis. Le Cabinet, s'il désire poursuivre des travaux commencés, doit revenir devant les chambres et leur demander de renouveler le crédit avec la mention: *voté de nouveau*. Cela entraîne parfois des difficultés d'ordre pratique, lorsqu'il s'agit de travaux en cours. En Angleterre, pour faciliter le jeu de la gestion, on peut,

avec l'assentiment de la Trésorerie, et sauf à en informer les Chambres, effectuer des virements qui permettent de précipiter ou de retarder un travail: on arrive ainsi, en ordonnant les dépenses, à restreindre le nombre des soldes inemployés. Murray, dans le rapport de la Commission d'enquête sur le service civil, nous conseille d'adopter cette manière de faire. D'ailleurs, la loi canadienne sanctionne les virements d'article à article.

Ce qui est critiquable, et ce qu'on ne manque pas de critiquer, c'est l'inscription au budget, et comme à plaisir, de crédits que l'on n'a pas l'intention, au moins prochaine, d'utiliser. L'Angleterre—toujours!—n'en ferait rien: on n'y vote de nouveau que des soldes vraiment inemployés, car le chancelier se garde de porter au budget des crédits plus ou moins fantaisistes, disent Villard et Willoughby. A Ottawa, on a connu des crédits qui renaissaient inlassablement, et que M. Sinclair appelait « *the old hardy annuals* ». Il s'agissait du manège d'Ottawa, dont on a voté cinq fois la construction sans que jamais il sortît de terre. L'opposition a crié au scandale, et prétendu que le parti au pouvoir voulait se ménager des travaux à faire en temps d'élections.

Ce qu'il y a de plus curieux, c'est que le

gouvernement ne se fait pas faute d'admettre qu'il n'utilisera pas les sommes demandées, surtout lorsqu'on lui représente que les dépenses générales sont trop élevées. Nous attendons la fin de la guerre, disait un ministre, et les travaux que nous proposons d'entreprendre sont nécessaires. Cela prolonge les espoirs, disait un autre, et permet au gouvernement de ne pas revenir sur sa politique. Mais la crise a éteint jusqu'à ces pratiques.

LES LIVRES BLEUS

DANS tous les pays, des rapports préparés par les services renseignent le peuple et ses représentants. Le Parlement est ainsi mis en mesure d'exercer son contrôle : autrement le Cabinet, maître de ses fantaisies, muni du pouvoir d'engager les dépenses et d'exécuter le budget, agirait à sa guise. Nous savons, par ces publications périodiques, la marche des affaires, leur administration et, en définitive, la conduite financière du gouvernement. Le public peut se procurer ces documents à des prix modiques. Par malheur, il n'en fait rien. Les livres bleus, comme nous les appelons avec l'Angleterre, ne sont guère compulsés, surtout ceux qui ont trait aux finances, sujet de répulsion pour les Latins que nous sommes. « Vous n'espérez pas que je le lise? » me disait un ami haut placé, à qui je confessais mon intention d'écrire un livre sur les

finances. Qu'eût-il fait des *Comptes publics!* Nos journaux, il est vrai, lorsque s'ouvre la session de Québec, signalent les rapports, livres gris, cette fois, déposés devant la Chambre par les ministres, et poussent même jusqu'à les analyser; mais, ils accordent peu d'attention aux comptabilités officielles.

Toute la politique du gouvernement, pourtant, est en jeu. On le voit bien lorsque les élections sonnent la diane et lancent sur le pays des discoureurs armés, depuis la veille, de brochures mal digérées. Un instant, il n'est plus question que de chiffres, mais trop tard, ou trop tôt: les intérêts locaux et les arguments de personnes ont plus vite fait de triompher. Insouciance qui explique que les problèmes financiers aient été laissés de côté par nos représentants. J'ai parcouru la liste des orateurs parlementaires cités par Villard et Willoughby, dans leur *Canadian Budgetary System:* huit, peut-être dix, sont des Canadiens français, et, pour la plupart, des ministres tenus de défendre leurs positions. Plus consolant, le spectacle du Sénat où ceux des nôtres qui consentent à parler sont mus par leur connaissance des affaires. À Québec, la discussion s'en prend aux « taxes », que l'on critique du moment qu'elles existent; de grands débats financiers,

point ou peu. Il m'est arrivé—il y a si longtemps que, en relatant le fait, j'espère ne blesser personne—d'interroger des députés sur le comité des voies et moyens, et de constater qu'ils n'en savaient rien. Comme je m'en étonnais devant un ministre des finances, un Canadien anglais d'ailleurs charmant: « Il suffit, me dit-il, que quelques-uns soient au courant. » Et je songeai, sans malice, que cela mettait une jolie boucle à son portefeuille.

Le crédit d'un pays se reflète dans ses documents officiels; et l'on a vanté avec raison les nations qui ont soigné la publication de leurs opérations financières, sans s'arrêter au coût, qui n'est jamais trop élevé quand le travail est bien fait, sans se soucier de la mauvaise humeur des services. Gaston Jèze attribue à une insuffisante publicité l'incohérence où les finances américaines se sont longtemps débattues. Les Français, qui sous cet aspect n'ont pas été très gâtés, envient les remarquables rapports de l'administration britannique, que nous avons imités avec une sorte d'exhubérance: il y a vingt ans, quelle débauche de livres bleus, mais quelle orgie dans les doubles emplois et quelle splendeur dans l'inexactitude. Nous nous sommes assagis: nos publications sont mieux ordonnées, plus sobres; une

collaboration s'est établie entre les provinces et l'Office fédéral de la statistique; nous savons, au moins depuis 1916, quelque chose des finances provinciales et des finances municipales dans l'ensemble du Dominion. Ceux qui scrutent aujourd'hui nos statistiques ne se doutent pas des difficultés que leurs aînés ont éprouvées à s'y retrouver—ou à s'y perdre.

Comme en Angleterre, nos documents publics sont de deux catégories: les documents administratifs et les documents comptables.

Les documents administratifs paraissent au commencement de la session, tous ensemble, comme une éclosion; et ceux qui les reçoivent en sont submergés au point de crier grâce. Qui peut bien s'intéresser à ces élucubrations indigestes? Personne ne demande à personne de s'en nourrir quotidiennement. L'important est de savoir qu'elles existent, afin de les retrouver, comme un article ou un livre dont on a noté le sujet en passant. Ils viennent des ministères, qui les présentent aux chambres, chaque année. L'*Annuaire du Canada* en dresse la liste: agriculture, affaires extérieures, pêcheries, intérieur, justice, travail, défense nationale, revenu, postes, travaux publics, chemins de fer et canaux, commerce, toute l'administration. À Qué-

bec, même abondance. Ces rapports n'ont pas pour objet les finances, sauf le rapport sur le revenu national qui renseigne sur le rendement des impôts, mais ils contiennent des détails qui complètent les documents comptables.

COMPTES PUBLICS

Ce rapport est précédé d'un aperçu signé par le sous-ministre des finances, et qui récapitule les opérations de l'année: recettes et dépenses, dette, emprunts, placements et prêts, valeurs garanties, émissions.

Trois tableaux suivent, sorte de triptyque comptable, dont l'étude aidera singulièrement à l'intelligence de nos finances.

Le *bilan* d'abord, qui comprend l'actif et le passif du pays, ce que le pays possède et ce qu'il doit: ses encaisses, ses avances, ses dépôts, d'une part; ses obligations et sa dette consolidée, de l'autre. En regard de cette dernière, les capitaux immobilisés en travaux publics ou en immeubles, en avances ou en placements improductifs, et le déficit net. Car la dette doit *se retrouver* sous quelque forme: on juge de l'utilisation des emprunts, on pèse ce qui en reste. Les « annexes au bilan » facilitent

cette mise au point de nos charges et de leur valeur en richesses accumulées, dont quelques-unes sont aléatoires.

Le *compte des revenus et des dépenses* indique ensuite les revenus ordinaires, provenant du domaine, de l'impôt et des taxes, et les dépenses ordinaires, destinées au fonctionnement de la machine administrative et à quelques travaux essentiels. On se rend compte si les revenus suffisent aux dépenses courantes: en ces temps de crise, la réponse est malheureusement négative et le budget déséquilibré. Le compte des revenus et des dépenses établit clairement les ressources dont l'État dispose et les engagements qu'il a pris; il permet la comparaison des situations réelles, d'année en année; point très important, sur lequel les experts chargés d'améliorer la comptabilité de la Ville de Montréal ont insisté avec raison. Les états portés au même tableau, sous les rubriques recettes et dépenses *spéciales* ou recettes et dépenses du *compte-capital*, nous engagent dans le budget extraordinaire, alimenté par l'emprunt. Ces dernières opérations viennent, en définitive, alourdir la dette, et s'ajoutent au déficit. Voilà la clef du budget.

Le troisième groupe de chiffres—l'*état som-*

maire de caisse—révèle les mouvements de fonds dans les coffres de l'État. Ce sont les encaissements, de quelque origine qu'ils soient, qu'ils proviennent des impôts ou des emprunts; et les déboursés, quelle que soit leur destination, qu'ils soient portés aux dépenses ordinaires ou extraordinaires. Le roulement d'une année. Encore la situation de caisse, exposée dans les *Comptes publics*, est-elle incomplète: les recettes et les encaissements sont compensés, et seul le résultat *net* apparaît. Cela étonne, au premier coup d'oeil: la caisse remue moins de fonds que n'en laisse voir le compte des revenus et des dépenses, quand ce devrait être le contraire si tous les revenus et toutes les dépenses s'y rencontraient, comme à un rendez-vous. Les mouvements de caisse troublent parfois l'examen des finances publiques. Le Trésorier de la province énonce, par exemple, dans son discours sur le budget, les revenus et les dépenses ordinaires et dégage un excédent ou un déficit. Il reste d'abord dans les limites de trente millions. À la fin de son discours, le voilà qui jongle avec quarante-cinq ou cinquante millions. Simple hypothèse, bien entendu. Que s'est-il passé, au cours de son exposé, qui transforme trente millions en quarante-cinq millions? Il les a changés de

case, tout simplement; il a englobé *toutes* les opérations de l'année, pêle-mêle, au jour le jour, uni l'impôt à l'emprunt, les dépenses portées au capital à celles qu'on réserve au revenu ordinaire, dans le bouillonnant remous de la caisse.

Des « tableaux comparatifs » complètent les comptes publics. Tous sont intéressants, quelques-uns, précieux: récapitulation de la dette publique depuis la Confédération, rendement des impôts de guerre, fonds d'amortissement, service des intérêts, liste des travaux publics, secours aux chômeurs, aide aux cultivateurs, revenus casuels des ministères, amendes et confiscations—de vieilles connaissances, depuis l'ancien régime, qui demeurent comme un tréfonds de nature humaine dans l'injustifiable indifférence de la statistique officielle—, primes et changes, imposante série des pensions, subventions aux provinces; et des chiffres, que l'on croit introuvables, sur le mouvement des billets du Dominion, la refonte des monnaies, et le rapatriement des pièces étrangères appartenant aux États-Unis ou à Terre-Neuve.

Les *Comptes publics* sont le *vade mecum* du critique financier.

LE RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL

Document volumineux, qui effraie au premier abord, mais avec lequel on se familiarise assez vite pourvu qu'on en découvre la trame, qui est dans l'introduction et la correspondance, au commencement et à la fin du premier volume. Le reste contient le détail innombrable des comptabilités.

Dans l'*introduction*, l'auditeur général accompagne de remarques brèves les vérifications qu'il a faites, au cours de l'année, sur les revenus, les dépenses, les comptes spéciaux, les comptes fiduciaires et les comptes-matières. Il termine par des considérations sur le service civil, la loi sur le revenu consolidé, et les difficultés que suscite l'accomplissement de ses fonctions.

L'auditeur général s'adresse à la Chambre des communes. Son rôle se borne à critiquer les dépenses et à porter un jugement sur la conduite financière de l'administration. Fort des pouvoirs que lui confère la loi et des principes dont il a reçu la garde, il scrute les inscriptions aux livres de comptabilité et tâche de surprendre les attitudes douteuses à l'endroit du Trésor. Ne lui demandons pas davantage. Il ne se prononce pas sur la politi-

que du gouvernement, et n'a pas à juger l'opportunité ou le caractère d'un crédit porté au budget. Ainsi ramenée à la pratique comptable, son action, limitée au passé, dirigée vers le fait accompli, n'est toutefois pas sans influence sur l'avenir. Elle corrige à la longue; et se fait sentir même sur les résolutions de l'Exécutif.

Des observations de l'auditeur, poursuivies avec ténacité, tour à tour marquées de succès ou de revers, l'introduction est remplie. Elles reparaissent chaque année, à propos des irrégularités qu'elles tentent d'enrayer, jusqu'à ce qu'elles ne soient plus nécessaires parce que les services y ont enfin obéi. Rien de captivant comme cette lutte sans trêve menée par un seul homme contre toute une administration et, en sous-main, comme la correspondance l'atteste, contre les mille « interférences » qui troublent, en politique, les centres d'émission.

Le rapport de l'auditeur doit refléter les exigences dont la loi entoure la préparation et l'exécution du budget; rappeler à la Chambre les sommes votées et la renseigner sur les dépenses engagées. A-t-on respecté l'autorisation parlementaire, fondement du régime financier, l'universalité des inscriptions, la spé-

cialité de chaque crédit? S'est-on laissé aller à des dépassements? Les octrois périmés ont-ils été rayés? Ne les retrouve-t-on pas dans quelque opération détournée? A-t-on perçu tous les revenus, ou n'en a-t-on pas gardé pour acquitter des dépenses dont on entend disposer à sa guise? Les deniers qu'on a versés étaient-ils seulement dûs? La caisse est-elle régulière, bien tenue, sans fuite? C'est toute la théorie budgétaire dans ses applications.

L'auditeur relève et vérifie d'abord les revenus, dont il indique les variations. On se rend compte de façon générale des recettes, qui ont augmenté ou diminué. Inutile de le dire: la crise s'avère dans des fléchissements que les années accentuent avec une désespérante régularité.

La perception est faite selon une discipline que l'auditeur voudrait rigoureuse. D'où sa constante surveillance de l'entrée des deniers au Trésor, de crainte qu'ils ne trébuchent. Il ne dispose d'autres moyens que les procédés comptables, mais il les généralise, les impose, en apprécie la mise en marche. Il écrit: « Des vérifications furent effectuées dans plusieurs bureaux de perception des ministères; le résultat en est donné dans plusieurs chapitres de ce

rapport, et plus particulièrement à celui qui est intitulé « *Vérifications spéciales* ». Les recommandations que je fis à la suite de ces vérifications ont déjà eu, dans la plupart des cas, les résultats désirés, certains des ministères intéressés ayant adopté des méthodes de comptabilité assurant une meilleure sauvegarde des deniers publics. Toutefois, comme l'ont révélé de récentes inspections, dans d'autres services, les conditions sont encore peu satisfaisantes; et si l'on n'y porte pas remède, il pourra s'y produire des malversations ou des irrégularités. »

Il arrive encore que des ministères disposent de leurs revenus, au moins en partie. Le ministère des postes et celui du revenu national dépensent de leur chef: l'un paie les traitements de certains maîtres de postes, l'autre applique à des remboursements les deniers perçus. L'universalité du budget n'est pas respectée. Autonomie financière qui ne laisse pas d'être ennuyeuse pour la bonne administration, et qui offre même des dangers. Déjà, l'auditeur général s'en est ému. Si cette situation doit durer, qu'on la justifie au moins par une loi. Rien n'a été fait, malgré l'éveil qu'il a donné; mais il continue d'indiquer ces déductions sur les reve-

nus bruts, dans l'espoir qu'on se rendra compte un jour qu'une légère réforme ferait tout rentrer dans l'ordre.

Des irrégularités, ici et là, des paiements portés à tort au compte du revenu, des remboursements non autorisés par la Chambre, des immeubles cédés sans que le gouverneur en son Conseil y ait pourvu, des sommes irrécouvrables inutilement maintenues, des modifications dans la tenue des livres, vainement réclamées: autant de plaintes, de remarques d'insistances où s'exprime la vigilance multiple d'un unique gardien.

Les revenus donnent lieu à des opérations assez simples et très concentrées, puisque le ministère du revenu national perçoit plus des huit dixièmes de nos recettes; mais les dépenses, c'est autre chose: le gros morceau. Il vaut mieux les saisir dans leur mouvement général à travers l'introduction, et ne recourir aux tableaux comptables, qui forment la suite du document, que si un énoncé trop ramassé demande l'éclaircissement de chiffres plus détaillés. Les situations se précisent, une à une; et le sens du rapport se dessine. Il prend corps.

On trouvera profit à méditer sur la classification des dépenses et sur leur comparaison avec l'année précédente. Excellent procédé

comptable, préconisé par des experts et par l'auditeur général, doublement expert lui-même, et qui, en ramenant les dépenses à des rubriques déterminées, met de l'ordre dans les engagements et leur donne une valeur propre que le critique apprécie d'un coup d'oeil: traitements—près de quatre-vingt-dix millions de dollars—; frais de voyage, matériel, impressions, subventions, pensions, travaux, intérêts —la plus lourde charge. La figure du budget réduite aux plans essentiels, comme dans un dessin moderne.

L'auditeur général surveille l'annualité du budget: crédits inemployés et périmés, dépassements. Les crédits inemployés ont été rayés, à moins qu'une loi ou un arrêté-en-conseil ne les ait fait revivre l'année suivante, ou qu'une Commission n'ait réussi à les accumuler. Les dépassements ont été couverts par la loi de finances: ils ne représentent plus, d'ailleurs, qu'une somme presque insignifiante, succès dont l'auditeur se réjouit à juste titre. Mais si l'administration se résout à ne pas excéder ses disponibilités, elle s'abstient à tort lorsqu'elle néglige de payer ses dettes pour les reporter à l'année suivante. Pratique détestable, au gré de l'auditeur, en ce qu'elle escamote les dépassements et diminue le contrôle

du Parlement. La nouvelle loi sur le revenu et la vérification tente de parer à cet inconvénient en prolongeant de trente jours le règlement des comptes publics, et en exigeant des services qu'ils déclarent, dès le début de l'année financière, l'étendue de leurs obligations.

Et l'auditeur s'engage dans l'incessante poursuite des économies, toujours possibles. Curieux bilan des tentations qui assaillent les bureaux et que l'autorité tente de réprimer! Les déplacements prêtent à exagération; les états fournis n'ont rien d'uniforme, les détails manquent, les pièces aussi; il faudrait serrer de plus près « les locations de compartiments ou de salons dans les wagons-lits et les frais de blanchissage personnel ou dégraissage, et de pressage des vêtements ». Les membres des commissions surtout ne savent pas rendre compte: que voulez-vous, ils ne sont pas fonctionnaires. Les avances revêtent des formes multiples: frais de bureaux, provisions, dépenses de voyage; il arrive qu'elles soient trop fortes et, surtout, qu'on oublie un peu longuement les avoir touchées. « Une règle générale » ferait justice de certaines manoeuvres: délais inutiles, excès voulus, retards inexplicables, prélèvements sur les crédits, reports à une autre année. Les retours seraient à surveiller.

L'achat, la remise à neuf, la réparation des voitures automobiles, tout est contrôlé de très près, et devrait l'être davantage. Les pensions civiles ou militaires, quel inextricable nid! Quatre-vingt mille dossiers, et à peine si l'on en compulse sept mille chaque année, par des sondages. Les « trop-payés » des années antérieures sont déduits des pensions. Dans les provinces, on trouve des annulations et des irrégularités, l'ordinaire rançon des lois sociales. En général, poursuit l'auditeur, il faudrait mettre, encore ici, de l'ordre et de l'uniformité, surtout quand le revenu des bénéficiaires est pris en considération. Il y a tellement d'espèces de pensions— « secours aux soldats, pensions militaires, allocations aux vétérans, pensions de vieillesse » —qu'une liste indiquant à quel titre on les perçoit éviterait bien des cumuls.

Je résume, au hasard d'un rapport. J'indique un cadre où les rubriques, maintenues chaque année, montrent un progrès ou soulignent les mêmes erreurs. Il s'agit ici des dépenses courantes. La tâche de l'auditeur est plus complexe encore. Son activité s'exerce sur le compte du capital, sur des comptes spéciaux— sommes dues au Dominion, avances aux pays étrangers, commissions administratives, rentes

viagères, affaires indiennes; sur des comptes fiduciaires—chemins de fer de l'État, garanties des entrepreneurs, fonds des écoles publiques, pensions des pilotes, d'autres encore; et sur les comptes-matières—inventaires du matériel ou des stocks, incomplets par définition, dont la tenue et l'inspection devraient être serrées de plus près par un fonctionnaire représentant la Trésorerie.

Ce n'est pas tout. L'auditeur général fait le décompte des obligations émises par le gouvernement et des coupons, trie les monnaies, vérifie les lingots alignés dans les réserves d'or, et les billets d'État. Des cas particuliers lui sont soumis, ici et là. La loi de 1931 ajoute encore à son travail: « L'auditeur doit examiner périodiquement les comptes de toutes les divisions du service public et il doit prendre les mesures qu'il peut juger nécessaires pour s'assurer que les comptes sont fidèlement et régulièrement tenus. » Ailleurs: « L'auditeur général doit s'assurer qu'il est entièrement rendu compte des revenus. » Il ne s'en plaint pas. Il demande qu'on l'excuse s'il n'arrive pas à suivre *pari passu* des actes qui vont plus vite que sa bonne volonté. Il prie aussi qu'on lui donne un personnel qui s'adapte à l'ubiquité que l'on exige de lui. Il se

défend, avec combien de raison, d'être un simple vérificateur, borné à la comptabilité pure. Il tâche de faire comprendre à la Chambre, son chef multiple, le rôle véritable de l'auditeur, qui est d'être juge, comme en Angleterre, juge des finances et des méthodes comptables.

La *correspondance* met ce rôle en lumière. On y voit l'auditeur rivé à la tâche ardue de convaincre, au nom des principes et de l'autorité, les ministères et la Trésorerie. Aux ministères, il reproche des émissions de chèques, des virements douteux, des dépenses faites sans autorisation, des retards dans les recouvrements, des escomptes dont ils n'ont pas profité, la kyrielle des détournements, des paiements imputés à faux, des contrats contournés, l'absence de pièces justificatives. Plusieurs de ces faits sont portés devant le Conseil de la Trésorerie ou le ministre de la justice. Le débat s'élève. L'auditeur défend les crédits votés par la Chambre et se fait gardien de l'intégrité du budget. Il l'emporte parfois, parfois il est vaincu. Mais les faits sont là pour que les députés en prennent connaissance et décident du conflit qui, désormais, et quoique tranché, est de leur ressort suprême.

* * *

Puis vient la *vérification* proprement dite, lourd travail, qui emplit la majeure partie des deux volumes. Autrefois, le rapport de l'auditeur, en trois forts tomes, avait l'aspect rébarbatif d'un dictionnaire administratif: un amoncellement de détails lui avait valu d'être cité comme le plus volumineux des documents financiers qui fût au monde. On en constatait avec étonnement l'extraordinaire minutie. Depuis, les états ont été aérés, désencombrés. L'ensemble, mieux ordonné, porte la marque de l'esprit français de l'auditeur actuel, M. Georges Gonthier.

Un sommaire, réplique de celui qui précède les *estimates*, et quelques tableaux comparatifs, qui font le point d'une année à l'autre, précèdent les « comptes de crédits ». Ceux-ci sont divisés par services, ou par chapitres; chaque poste ou article porte le numéro d'ordre réglementaire, un énoncé indiquant l'objet de la dépense, le montant accordé, la somme déboursée, les fonds non employés. C'est le budget, mais exécuté cette fois; non plus un état préalable, mais un compte, qui reflète l'exercice achevé. On y voit ce que l'administration, sous la conduite de l'Exécutif, a fait des

ressources mises à sa disposition par la Chambre des députés. À la fin du chapitre, l'apostille de l'auditeur sanctionne les chiffres et les explications des « chefs vérificateurs ». Je cueille, au hasard, quelques-unes de ces remarques, faites par les comptables des ministères: un juge ne s'est pas déplacé; un fonctionnaire n'a pas pris sa retraite; des économies ont été réalisées; les achats ont été inférieurs aux prévisions; des travaux n'ont pas été entrepris; une enquête est en cours. Les vérificateurs précisent, font des objections, renvoient à la correspondance échangée avec le Conseil de la Trésorerie et relative à un traitement payé sans autorisation, au versement de cotisations à des sociétés professionnelles, à des frais de voyages acquittés sans l'approbation du gouverneur en son Conseil, à des avances douteuses « faisant question », à des attributions de crédit qui présentent des particularités. On jugera, par ces notes imprimées en caractères minuscules, de la précision, et, aussi, de l'efficacité de la vérification. Le comité des comptes publics trouverait, dans ces recoins, bien des raisons d'intervenir.

Le reste du rapport contient la théorie des chiffres officiels, rangés par ministères, côté recettes et côté dépenses: la comptabilité pu-

blique. On hésite à y pénétrer, tant les états sont criblés de détails. On s'y habitue assez vite. C'est une source abondante de renseignements de toute sorte. Veut-on connaître le rendement des impôts, par provinces, même par districts; les dépenses entraînées par les services publics, depuis la justice ou la défense nationale, jusqu'aux chemins de fer ou jusqu'à la marine d'État; le traitement d'un fonctionnaire ou les honoraires d'un expert, le redoutable rapport de l'auditeur dit tout, répond à tout. Les intéressés le savent; ils s'y portent, s'y complaisent, y aiguisent plus d'un trait contre ceux qui paraissent, à tort ou à raison, profiter des faveurs ministérielles. Pièce de premier ordre.—« Il y a deux documents officiels qu'il faut conserver avec soin, me disait un vieux routier de la politique: le *Rapport de l'auditeur* et l'*Annuaire du Canada*. —Et les autres?—Vous les trouverez dans les bibliothèques.—Pourvu qu'ils y soient. »

Document important, document dangereux, où s'avère l'autorité triomphante de l'auditeur général, qui dépasse tout de même les petits côtés de la politique et dont la crainte, quoiqu'on en dise,—et quoi que ne fasse pas le comité des comptes publics—constitue pour le gouvernement un « commencement de sagesse ».

IX

CONCLUSION

LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE

UN fait s'impose, universellement: la progression des dépenses publiques.

Il suffit d'évoquer la guerre et la restauration qui l'a suivie: l'Angleterre acculée au *dole;* la France devant ses régions dévastées; les États-Unis créanciers du monde mais débiteurs de leurs nationaux; le Canada alourdi de dettes. La guerre a coûté, dit-on, deux cent quinze milliards. Savons-nous ce qu'est un milliard, unité monstre devenue familière? Il s'est à peine écoulé un milliard de minutes depuis la naissance de Notre-Seigneur; ou, pour reprendre les mots d'un Américain, « de Jules César à Franklin-D. Roosevelt ». La guerre représente donc en dollars-minutes cette période de temps multipliée par deux cent quinze.

Les raisons de l'augmentation des dépenses sont antérieures au conflit de 1914. Elles accompagnent notre époque comme « une basse

profonde ». On établit, en économie politique, l'extensibilité des besoins individuels; un phénomène analogue se manifeste pour les besoins de l'État. Gaston Jèze parle même de la « loi d'accroissement continu des dépenses publiques ». Il est curieux de constater comment les ministres des finances ont réagi devant cette loi qui a détruit une des « grandes illusions » du dix-neuvième siècle.— « Saluez ce chiffre, disait M. de Villèle, en 1828, vous ne le reverrez plus. » Il s'agissait d'un milliard de francs! En 1914, les *Lectures pour Tous* rappelaient le mot de M. Raymond Poincaré: « L'Himalaya des budgets », six milliards de francs. Nous sommes aujourd'hui au-dessus des nues!

Les causes qui entraînent les peuples vers ces sommets varient: dépenses militaires, dépenses sociales, dépenses de mise en oeuvre ou d'administration partout s'accumulent; mais il en est de particulières à notre pays.

Je relève, dans le *Hansard*, un mot de M. R.-B. Bennett: « *In 1930, the business of this country amounted in one month to practically the whole or more than the whole volume of business in 1878.* » C'est exact. En 1934, on dépense plus en un mois qu'on ne dépensait pour une année en 1878. Inutile de citer des

chiffres. L'*Annuaire du Canada* en donne une vue d'ensemble. Les dépenses, réparties depuis la Confédération sous les rubriques: intérêts, gestion, pensions, travaux publics, chemins de fer et canaux, subsides aux provinces, offrent un exemple typique de ce qu'on appelle en statistique une catégorie progressive. Fort peu de reculs. Les périodes de diminution sont courtes; car les dépenses, si elles sont quelque temps suspendues par une crise, par la guerre qui restreint, par exemple, les travaux publics, ou par un procédé comptable qui modifie les éléments d'une opération, recommencent bientôt d'avancer avec une régularité presque parfaite. Quant aux dépenses portées au compte-capital ou à des comptes spéciaux, qui constituent le débit des budgets extraordinaires, elles se conduisent différemment: elles apparaissent par à-coups, plus fermes, plus précipitées aux époques de prospérité.

Depuis quelques années, l'*Annuaire du Canada* fournit aussi des données sur les recettes et les dépenses, le passif et l'actif des provinces, et sur la valeur immobilière, les obligations des municipalités. Outre ce document officiel, auquel il faut joindre évidemment l'*Annuaire statistique* de la province de Québec, les rapports de l'administration provin-

ciale sur les municipalités et ceux des Conseils municipaux eux-mêmes, je signale les bulletins mensuels d'une Société indépendante, dont les bureaux sont à Toronto, le *Citizen's Research Institute of Canada*, et qui sont consacrés aux problèmes que soulèvent nos finances publiques: caractère des budgets, répartition des impôts et des dépenses, fardeau sans cesse accru des dettes publiques.

LES PRIX

Le mouvement des prix ou, ce qui revient au même, la variation de la monnaie par rapport aux biens, exerce une influence générale sur les dépenses. Cause subtile, son action se dissémine comme un reflet dont on saisit mal l'intensité, mais qui existe au point de troubler la réalité et de rendre illusoire la marche des événements. Ainsi une activité accentuée peut se produire sous une dépense stable en apparence, parce que le « pouvoir de réalisation » des crédits s'est affermi à la suite d'un abaissement des prix.

L'État est patron, producteur et acheteur. Il dirige, administre, construit et, de surcroît, se fournit chez l'électeur. Il subit donc l'accroissement du coût de la vie, du prix des matériaux, du taux des traitements ou des salai-

res, tout comme un particulier, lentement lorsqu'il s'agit des salaires, mais tout de suite quand il s'agit d'achats. Le budget s'en ressent. L'État, pour réagir, emprunte; ou bien il augmente l'impôt, qui a des bornes. Mais il accentue ainsi l'ascension des prix dont l'impôt est un élément important. L'heure vient où les rentrées insuffisantes contraignent l'État à l'inflation; car l'emprunt même n'est pas facile quand les prêteurs, redoutant l'avenir, craignent d'engager leurs capitaux et de lier leur avoir au sort du gouvernement. On songe alors à diminuer la valeur de la monnaie, cause prétendue de tout le mal, et, en diminuant sa valeur, à en fabriquer davantage pour faire face aux obligations qui gonflent sans cesse. L'État est désormais sur une pente terrible où il entraîne la nation, aveuglée par une apparente prospérité. La difficulté est de savoir « appliquer les freins ».

En période de déflation, au contraire, d'affaissement des prix ou d'appréciation de la monnaie,—expressions barbares qui traduisent le même phénomène—l'État bénéficie d'une *rente*, au sens économique du mot, comme, d'ailleurs, le créancier ou le consommateur. Il achète à moindres frais ce dont il a besoin. Tant que ses revenus ne diminuent pas trop,

il arrive même à maintenir sa situation sans qu'il y paraisse, voire à camoufler ses attitudes. Par exemple, les dépenses d'armement ont diminué, en Grande-Bretagne, de 1924 à 1930, — c'est du moins ce que les chiffres indiquent; au vrai, l'armée, la marine et l'aviation ont poursuivi leur « programme », grâce sans doute à des remaniements, à des contractions du côté des soldes à payer, à une direction plus serrée, mais grâce aussi à la stabilité monétaire qui a permis de soutenir une politique de défense. Cependant, la déflation gêne le débiteur dont le profit diminue. Le contribuable est moins généreux, par nécessité, et le rendement des impôts fléchit. L'État, débiteur lui-même, doit pourvoir, avec des moyens amoindris, à ses charges, aux intérêts de la dette qu'il a multipliée quand régnait l'abondance. A moins qu'il ne se surveille, qu'il ne réduise ses dépenses, et ne convertisse ses emprunts, qu'il n'équilibre son budget, il est tenté de recourir, ici encore, à l'inflation, c'est-à-dire, de rétablir un état d'où son malaise est sorti.

On jauge les variations de la monnaie à l'aide d'instruments plus ou moins précis auxquels on a donné une importance peut-être exagérée, les *nombres-indices*, baromètres du

coût de la vie. Ils ont permis d'établir un « historique des prix », de les répartir dans le temps et de les comparer. Une période, qu'elle soit de dix ou d'un an, sert de base: l'année 1913, par exemple, ramenée à 100. Lors de la Confédération, les prix marquaient 133; en 1897, ils étaient au plus bas: 75,6; en 1920, ils atteignaient 243,5; ils sont depuis redescendus à 104, presque au niveau de 1913; ils remontent. Climats de la vie économique, aux longues saisons qu'on appelle des « cycles ». Les connaître—on y parvient à l'aide de l'*Annuaire du Canada*, encyclopédie de la vie du pays—c'est être à même de juger les réactions monétaires sur les finances publiques. On n'y arrivera pas de façon exacte; mais on aura acquis cette notion précieuse: la statistique exprimée en monnaie, en dollars dans l'espèce, ne traduit pas toujours l'intensité des courants réels de la vie économique ou budgétaire.

La dette en fournit une preuve qui se rattache au problème monétaire, au « loyer de l'argent », chose mobile par essence. Quand on considère un budget, quel qu'il soit, celui de l'État, d'une province, d'une municipalité, d'une commission scolaire ou d'une paroisse, on est tout de suite frappé par la somme qu'exi-

ge le service des intérêts, qui fait partie des charges que l'on appelle incompressibles, quoiqu'il ne faille pas attacher à ce mot un sens absolu. Cause évidente, et durable le plus souvent, d'augmentation des dépenses publiques. Elle provient de l'accroissement des capitaux immobilisés par l'emprunt. Nous verrons que le Trésor, dans notre pays où tout était à faire, s'est alimenté jusqu'à l'enivrement aux sources du crédit: *the spree*, disait, il y a quelque temps, un chroniqueur du *Star*. Des sommes énormes, aujourd'hui englouties dans des travaux d'art et dans l'outillage économique, ou simplement évanouies en fumée, ont laissé derrière elles la traînée des intérêts. Ceux-ci ont pris plus d'importance quand les taux ont monté, à la suite de la multiplication des moyens de paiement et de la hausse des prix: l'État, qui empruntait à trois pour cent, a consenti, pendant et après la guerre, plus de cinq pour cent. Aujourd'hui, il lui en coûte moins; et puis, les ministres des finances, par d'habiles conversions, arrivent à réduire la charge annuelle des intérêts sans modifier la dette. Grâce à ce jeu—car c'est un jeu, et l'on pourrait démontrer qu'il n'est, en définitive, qu'un jeu d'écritures—ils font béné-

ficier le pays d'une *rente:* le Trésor paie moins cher pour une même chose.

LES PROCÉDÉS

Les procédés comptables altèrent la « contexture » des budgets, et vont jusqu'à escamoter certaines dépenses. Les comptes spéciaux ou extraordinaires ouvrent aux dépenses des colonnes additionnelles, si bien que le budget ordinaire, qui est le budget courant de l'administration, est allégé des charges dont héritent les budgets extraordinaires. Ainsi, en 1918, les dépenses ordinaires ne sont, à Ottawa, que de cent soixante-dix-huit millions de dollars, quand les dépenses de guerre, inscrites à un compte spécial, atteignent trois cent quarante-trois millions. Simple déviation. Tous les chiffres de 1907 indiquent une diminution parce que, cette année-là, l'exercice s'est terminé le trente-et-un mars au lieu du trente juin: il a vécu trois mois de moins que les autres.

Depuis 1920, les dépenses des chemins de fer nationaux, qui sont portées au Fonds consolidé, c'est-à-dire considérées comme des dépenses ordinaires, ont diminué de plusieurs millions parce que « les recettes des chemins de fer sont déduites des dépenses dont ils sont

l'objet ». On n'en voit plus que le solde. Les dépenses générales, sous la même rubrique, n'en ont pas moins augmenté, à cause des pensions et des intérêts de la dette. La comptabilité pourrait de même faire disparaître demain les dépenses et les revenus des Postes, et ne laisser que l'excédent: un peu plus d'un million de dollars. C'est ce qu'a fait Winston Churchill, en 1928: « Conformément aux doctrines de sir Robert Peel et de M. Gladstone, disait-il, on a encouragé la présentation des *estimates* en chiffres bruts. Cette pratique est étayée par des raisons respectables; mais, comme il en résulte inutilement une inflation des *totaux*, sur laquelle vient buter une nombreuse tribu de quadrupèdes politiques, j'ai cru bon, à cette occasion et pour l'avenir, d'apporter des modifications. Dans le tableau des recettes et des dépenses ordinaires, je ne laisse que l'excédent du service des postes et, pour le fonds des routes, l'excédent des droits perçus sur les subventions versées. » Que devient le contrôle de la Chambre sur des dépenses qu'elle ne voit plus passer dans la récapitulation budgétaire? Ces dépenses sont indiquées à part, et la Chambre peut se reporter au document qui en fournit le détail; mais le budget proprement dit est allégé, donc modifié par un simple procédé.

À Québec, les recettes et les déboursés de la Commission des liqueurs n'entrent pas au budget de la province: seuls les « profits commerciaux » sont versés au Trésor. S'il en était autrement, les chiffres seraient grossis, au moins pendant les bonnes années, d'une vingtaine de millions: en onze ans, les ventes de la Commission ont atteint près d'un quart de milliard, et les droits de douane, d'accise ou de vente payés au gouvernement fédéral ont formé le total inattendu de quatre-vingt-deux millions. Rien de cela n'apparaît au budget; pour en connaître quelque chose, on se reporte aux états annuels de la Commission.

Le ministère des douanes et celui des postes soldent certaines dépenses à même leurs recettes, et nous savons ce que l'auditeur pense de cette pratique qui rompt l'universalité du budget, car ces recettes ne sont pas absolument destinées à ces ministères, elles font partie des revenus généraux du pays.

Il en est ainsi des *appropriations in aid* et des affectations de recettes qui diminuent le total des revenus. Déplacement, toujours.

Des réformes récentes, que des experts ont préconisées et qui sont appliquées par le gouvernement fédéral, par le gouvernement de la province de Québec et par le Conseil municipal

de Montréal ont eu pour effet de transformer la physionomie des budgets. On a organisé la comptabilité en « revenus » et « dépenses » à côté de la comptabilité en « recettes » et « déboursés », afin de donner une personnalité propre à l'année financière et de permettre des comparaisons exactes. Une recette n'est pas toujours un revenu, quand elle provient de l'emprunt, par exemple; et un déboursé n'est pas toujours une dépense concernant l'année en cours, ni une dépense ordinaire. En faisant des recoupements on obtient un alignement plus logique.

Les variations de la monnaie et les changements apportés aux procédés comptables compliquent l'étude des budgets, puisqu'ils les modifient jusqu'à les rendre parfois méconnaissables. Le critique en tiendra compte, s'il veut apprécier les finances d'un pays, sans se laisser prendre à l'illusion des chiffres.

LE TERRITOIRE ET LA POPULATION

D'autres causes agissent plus profondément sur la progression des dépenses: elles montent de la vie, comme des sources du même fonds inépuisable. Aux pays de civilisation ancienne, les dépenses sont installées dans un milieu où il suffit de les distinguer et de les énumérer.

Suivons-les plutôt au coeur de notre pays, né d'hier, où on les voit à l'oeuvre: par leur dynamisme, elles tendent vers l'équilibre plutôt qu'elles ne l'expriment.

Nous connaissons notre état civil. Nous savons comment le Canada s'est moulé peu à peu sur les progrès environnants. Nous l'avons bâti. L'État a tour à tour colonisé, construit, organisé. C'est ce qu'il faut considérer en premier lieu; le reste est venu, comme la conséquence naturelle de nos efforts, nous plier au modèle des nations européennes: niveau de vie plus élevé, exigences intellectuelles, institutions démocratiques, défense nationale, préoccupations sociales, enivrante prospérité.

Pour un Européen, la population et le territoire « ne sont pas des causes d'augmentation réelle » des dépenses publiques. Raisonnement « vieux pays ». Un territoire politique en formation, où prennent place l'une après l'autre des administrations décentralisées, où rayonnent des travaux d'utilité publique; une population, dont les ferments sont plus vigoureux quand l'immensité à conquérir les sollicite, ou qui grandit par un appel précipité à l'immigration, imposent des dépenses avec une sorte de fatalité, les multiplient et, multipliées, les rendent constantes par leur

action qui, une fois en marche, demeure indépendante de la volonté. Gaston Jèze consent à ranger l'« urbanisation » parmi les causes réelles parce qu'elle augmente les capitaux publics: ainsi de l'aménagement d'un territoire nouveau.

Lors de la Confédération, le Canada était divisé par les solitudes rocheuses du Plateau laurentien et par l'étendue des Prairies: entre l'Ontario et la Colombie britannique, un désert en hommes. Soixante-dix ans se sont écoulés. Le Canada réunit neuf provinces, établies, meublées en quelque sorte, et reliées. On conçoit peu, disait un jour M. MacKenzie King, les lourdes sommes que représente l'installation du télégraphe et du téléphone dans notre pays, plus grand que l'Europe. Le télégraphe et le téléphone suivent les routes, les canaux, les chemins de fer. Formidable appareil, quand on y songe, monté de toutes pièces, par quelques générations. Au XIXième siècle, le fleuve Saint-Laurent assurait les communications entre les provinces, et avec l'Europe. Ce n'est qu'après 1840, pendant une période de querelles politiques, que, dans l'Est du Canada, on a ouvert les routes, creusé les canaux, jeté les chemins de fer. La Confédération a complété l'unité territoriale, *a mari*

usque ad mare, mais il a fallu affermir cette unité par une liaison d'acier. On a attendu jusqu'en 1885 le premier transcontinental, aussitôt ramifié à l'intérieur. Les réseaux se sont épaissis jusqu'à ce que nous nous soyons remis, peut-être avec trop d'élan, aux chemins de fer nationaux, pour souder les bandes superposées du nord. Des projets gigantesques, reliant les voies ferrées aux canaux, ont été imaginés, auxquels l'expérience nous a conseillé de renoncer.

Ces travaux, accomplis avec l'aide de l'État, l'État dût les prendre à sa charge, au moins en partie. Les canaux lui appartiennent. Le réseau des chemins de fer nationaux s'est agrandi: il représente la moitié de notre système ferroviaire. À cela s'est ajoutée une marine marchande, d'une manoeuvre exigeante. Le compte du capital marque les étapes de toutes ces dépenses de mise en oeuvre, aussi nettement que s'inscrivent sur une carte les avances d'une conquête: 1871, 1885, 1908, 1918.

Ces mouvements accompagnent ou précèdent la population, la population qui s'installe et augmente, celle aussi que l'on prévoit. Les pionniers vont de l'avant sur la « frontière » de la civilisation, pour reprendre un mot cher à Bowman *The Pioneer Fringe*. Autrefois un

abri leur suffisait, une bâche, une roulotte, une tente, une maison de billes brutes. Aujourd'hui, ils veulent être aussitôt rattachés à la civilisation qu'ils ont quittée pour la transporter avec eux dans la forêt. Et si les autorités consentent à les satisfaire, tracent des routes, installent des moyens de communication, c'est que les idées ont avancé avec les hommes, que les besoins se sont ancrés et généralisés, que la richesse a tendance à se répandre comme une nécessité; c'est aussi qu'une oeuvre est en marche et qu'elle continue d'orienter l'effort commencé.

La population est une cause directe de l'augmentation des dépenses, au Canada, en vertu de la Constitution même: les subventions que le gouvernement fédéral verse chaque année aux provinces, en compensation des anciens droits de douane ou d'accise, sont établies en principe sur le nombre d'habitants que relèvent les recensements décennaux.

Le territoire et la population, l'un presque sans limites, l'autre encore clairsemée, ont posé le problème de la décentralisation. Peu à peu, on a organisé des municipalités; on en compte aujourd'hui près de cinq mille, sortes de succursales administratives, que doublent les commissions scolaires, et qui, toutes, sont des cen-

tres de dépense de plus en plus importants à mesure que le progrès les entraîne autour des provinces, et celles-ci autour du gouvernement central, comme un sytème solaire transposé dans le champ de la politique. Un ancien ministre n'affirmait-il pas, il y a peu de temps, que le Canada est *overgoverned?* Et la statistique a confirmé cette crainte, car c'en était une, en comptant un représentant d'un corps public quelconque par douze mille habitants.

LES CHARGES SOCIALES

Nous entrons dans le « climat » européen. Je veux dire qu'à ce moment de notre expansion nous prenons des mesures que les pays anciens ont déjà consacrées. Pas tout à fait, cependant. Dans ce mouvement d'imitation, si nous obéissons à des idées générales accueillies par l'humanité comme un patrimoine commun, nous prenons aussi les attitudes que nous dicte notre tempérament au point que, assez souvent, nous devançons ou nous dépassons l'Europe. En cherchant les dernières causes qui accentuent et consolident les dépenses publiques, il y a lieu de tenir compte aussi de notre jeunesse ardente et libre.

Les auteurs européens trouvent une foule de raisons au débordement de dépenses qu'ils

constatent autour d'eux: la politique, ou tout simplement l'électorat, la richesse diffusée, l'instruction et la science, l'esprit de prévoyance et de protection forment une atmosphère propice à la générosité de l'État. Analyse intéressante, qui prête cependant à des répétitions troublantes; mais on la suivra avec profit dans les ouvrages de Gaston Jèze qui, sur ce point comme sur bien d'autres, ont enrichi, sinon renouvelé, la science des finances.

Je voudrais montrer un autre aspect de la question. On distingue, en économie politique, les besoins essentiels ou absolus, et les besoins de civilisation: se nourrir, se vêtir, se loger sont des besoins de première nécessité; s'instruire, se distraire, prévenir sont des besoins superposés, que provoque le progrès. À ces besoins correspondent des dépenses de même ordre. La distinction ne s'applique-t-elle pas aux États qui, comme les individus, pourvoient d'abord aux besoins élémentaires de la collectivité, puis, à ses besoins de culture, d'aide ou de prévention. Les pays neufs en fournissent un exemple sensible où, sans beaucoup d'imagination, on retrouve l'évolution parcourue dans le passé par les pays aujourd'hui vieillis.

Nous avons d'abord, au Canada, engagé

des capitaux dans l'aménagement et, si j'ose dire, l'équipement. Charges très lourdes, à cause de l'étendue qu'il fallait « maîtriser ». Nous les portons encore et elles pèsent de tout leur poids immobilisé sur l'état actuel de nos finances. Puis, est-ce à partir du XXième siècle? Nous nous sommes inquiétés de ce qu'on a appelé—le mot, faute de mieux, a fait fortune—le « bien-être social ». Si, au début, les dépenses d'aménagement s'accumulent dans le budget fédéral, les dépenses de société ou de civilisation grèvent plus tard les budgets provinciaux ou municipaux, voire les budgets scolaires ou paroissiaux. Il suffit de lire les rubriques sous lesquelles la statistique dispose ces dépenses: instruction, hygiène, hospitalisation, prévention, embellissement, pour évoquer les institutions et les oeuvres qu'une politique d'enchère, d'ailleurs convaincue, a disséminées, les logeant avec une somptuosité dont se repaissait volontiers l'électorat. Le vent soufflait de ce côté, à pleines voiles. Les idées de progrès social gagnaient le monde et trouvaient chez nous, pour se transformer en réalités rutilantes, la nouveauté de l'espace et l'insouciant accueil de la prospérité. Un des multiples traits d'un américanisme dont on reconnaît mieux aujourd'hui l'envahissement

à compter les ruines où se ternit son rapide éclat? Pas tout à fait. L'influence anglo-saxonne a préservé le Canada de certaines exagérations; mais, d'un autre côté, elle l'a engagé dans la voie de l'assistance par l'État substituée à l'initiative individuelle; car les Anglais, remarque très bien Gaston Jèze, sont loin d'être indifférents au paternalisme; ils sont attirés vers lui, au contraire, par une ferveur sentimentale ou mystique, ferveur qui a assuré le succès d'une morale civique dans les sociétés d'inspiration anglo-saxonne, et qui se traduit, comme toujours chez eux, par une volonté très arrêtée. J'en ai, pour ma part, senti la poussée lorsque les tenants de l'intervention, universitaires ou non, sont venus devant le Comité d'enquête sur les assurances sociales poser, au nom de leurs groupes, de généreux ultimatums.

Seule, la province de Québec fut isolée par ses traditions, sa simplicité de moeurs, son individualisme familial, sa façon de comprendre le devoir social où il entrait de l'insouciance à l'égard de problèmes, pourtant essentiels, mais dont les institutions religieuses avaient trouvé la solution dès les commencements de la colonie. Elle vécut longtemps sur des formules dont témoignent, au sein de notre terre encore

sauvage, d'anciens monuments. Le flot ne l'emporta que lentement, comme à regret, quand les besoins eurent débordé les oeuvres fondées sur le sacrifice, ou quand une émulation, due au réveil de l'esprit et de la responsabilité, aux avances du voisin, ou à la confiance électorale, eut secoué ses vénérables torpeurs.

LA CRISE

Aussi est-ce du côté de l'Ouest, depuis la province d'Ontario déjà entraînée, que l'on trouve l'exemple complet des audaces financières qui ont enivré les démocraties américaines. Le flot de la confiance en l'avenir, un avenir qui durerait, qui ne pourrait pas ne pas durer, monte du sud vers le nord et vers l'ouest, comme naguère en Europe le flot de la civilisation partit du bassin de la Méditerranée vers la France, l'Angleterre et les Flandres. Sur le parcours de ce fleuve de richesses il y a des profondeurs où l'or s'accumule, ainsi que l'eau dans nos grands lacs,—précisément aux portes de l'Ouest—et où les courants se rencontrent en une masse qu'ils continuent d'agiter. Quel optimisme! *Undue optimism*, consentent à dire après coup ceux qui portent aujourd'hui devant l'opinion complice un péché facile à dénoncer.

Pays récent, peuplé de nouveaux venus dont plusieurs étaient accourus des États-Unis, gagnés par le spectacle d'une période *amazingly prosperous*, l'Ouest, aux étendues puissantes, à la population disséminée, commença, nous le savons, par aménager le territoire: routes, ponts, et chemins de fer. Mais il ne s'est pas arrêté là. Il a engagé en profondeur une politique qui lui a réussi au point de l'établir, de la « placer sur la carte », comme aiment à dire les Américains; il a « provincialisé » l'activité même qui le dévorait, mettant au compte de l'État des usines d'électricité, des téléphones et des télégraphes, des silos collectifs, des institutions de crédit et des caisses d'épargne, abandonnant aux municipalités le soin de pourvoir aux besoins de moindre rayonnement: transports locaux, fourniture d'eau, de gaz ou d'électricité, amusement du peuple par une formule qui n'a plus rien d'antique: des tennis et des golfs.

Ouvert au civisme agressif et niveleur de ses voisins du Sud, et mu par le sentimentalisme pieux qu'il tenait de son ascendance anglo-saxonne, l'Ouest se livra aux réformes sociales: pensions de vieillesse, allocations aux mères nécessiteuses, il endossa tout; et, s'il n'alla pas jusqu'à l'assurance obligatoire, sauf pour les

accidents du travail, il multiplia du moins les oeuvres d'assistance aux malades et à l'enfance abandonnée ou dégénérée. Il porta joyeusement sa part des cent millions de dollars que les gouvernements du Canada consacraient annuellement aux institutions sociales, quand la crise de 1929 éclata.

Le néo-fédéralisme accentuait ce mouvement par des subventions qui poussaient plus à fond les provinces vers l'enseignement technique ou agricole, par exemple, les habitations ouvrières, l'hygiène sociale. Les provinces en profitaient pour faire grand, suscitaient des initiatives, construisaient; mais, les largesses fédérales ne couvrant qu'une période fixe, elles se trouvaient, à un moment donné, obligées à des dépenses de fonctionnement ou d'entretien qui s'ajoutaient à celles que l'ambition avait déjà grossies.

L'impôt, et surtout l'emprunt, faisaient les frais de ce luxe collectif; mais le moment devait venir—qu'a toujours prévu l'économie politique de raison opposée à l'économie politique de rêve et d'empirisme—où cette inflation crèverait comme un abcès. Le déséquilibre s'infiltra avec la crise. L'impôt rendit mal; et l'État dut aider ceux qui, au contraire, auraient dû aider l'État, les contribuables: mi-

neurs, agriculteurs, bûcherons, pêcheurs. Économiser sur le budget des oeuvres? C'eût été bien difficile, si l'État s'était emparé des oeuvres comme d'un service public et s'était engagé à le faire fonctionner. Les intérêts absorbaient d'ailleurs « une part toujours plus grande » d'un revenu diminué.

L'emprunt même finit par céder. À l'automne de 1931, en pleine crise par conséquent, Londres renonça à l'étalon-or; et le dollar canadien perdit de sa valeur. On dût pourvoir, avec une monnaie dépréciée, aux intérêts sur les obligations contractées à New-York. Impossible de solliciter le public canadien, car le pouvoir central s'était réservé le marché national. On eut recours au court terme. L'inévitable arriva. Le gouvernement fédéral fut forcé d'intervenir pour relever le crédit des provinces, en même temps qu'il secourait les chômeurs par des subventions, ou la mise en chantier de travaux publics dont il assumait bientôt tout le poids. Notre armature financière, du coup, était brisée; la Confédération, remise en question.

Je me suis borné à montrer la situation de l'Ouest, parce qu'on y voit la gêne générale comme sous un verre grossissant. Si l'Est a moins souffert, ou souffert plus normalement,

il est atteint pour les mêmes raisons; et seul son passé, un passé c'est tout de même une sorte de patience et de modération, l'a retenu sur les bords d'un abîme plus profond.

Aménagement, guerre, civilisation, crise, voilà les poteaux indicateurs sur la route des misères que nous avions prise d'un « coeur confiant ». Jules Romains dit quelque part dans les *Hommes de bonne volonté:* « Penchés comme des anatomistes sur un Paris exsangue, les statisticiens en détachaient de longues lanières de chiffres. » Ces chiffres, ces lanières, on les suspendrait chez nous sous les quatre rubriques que j'indique. Un coup d'oeil sur nos finances les fera ressortir: les chemins de fer et la marine marchande pèsent encore sur un budget où la guerre a amoncelé des intérêts et des pensions, et où la législation sociale persiste dans des exigences que la crise a portées au paroxysme.

L'ÉQUILIBRE

Il nous reste la jeunesse. Elle suffira, si elle abandonne la voie où le siècle a fourvoyé ses enthousiasmes. L'action positive regarde l'homme d'État; mais ce n'est pas empiéter sur son domaine, ni même prendre parti, que de chercher, dans le refuge de l'objectivité, des

« principes corrects de politique financière ».

Nous retrouvons notre point de départ: l'équilibre du budget. Il est nécessaire, pour réduire l'inflation aussi bien que pour adoucir la déflation, maladies qui portent les mêmes germes de mort. C'est le premier cran d'arrêt. Avec l'ordre, il rétablit la confiance; et réchauffe la circulation du crédit. Les déficits chroniques épuisent l'impôt et provoquent une hémorragie d'emprunts par où s'en vont les plus solides résistances. Les capitaux hésitent, se dérobent, parce que, le mal s'accentuant, ils ne se risquent plus au secours d'un État condamné à une mesure extrême et fallacieuse: la dévaluation monétaire, premier pas vers la banqueroute par la dépossession des épargnants et la défaillance de la vie économique.

Il est remarquable que les pays se soient décidés à restaurer leurs finances: qu'ils aient couru de folles aventures, comme en Europe centrale; subi les conséquences de leur politique sociale, comme en Angleterre; ou, avertis par l'expérience, préparé, sous le couvert d'un budget *ordinaire* en ordre, l'endettement le plus hardi que le monde ait connu, comme aux États-Unis. Retours inévitables, dont le dernier est tout de même un témoignage, si précaire qu'il soit, envers une économie stabilisée.

En France, on cherche encore une formule qui mette les intérêts d'accord. Au Canada, les budgets se sont resserrés sous la menace des événements intérieurs et la pression des inquiétudes extérieures.

Point n'est besoin d'ailleurs « d'un équilibre rigoureux et définitif », mais bien d'une volonté d'assainissement qui tente d'ajuster les dépenses aux disponibilités. Il n'est pas facile, il n'est même pas à conseiller, de rompre tout d'un coup avec des pratiques qui sont devenues des habitudes fort justifiables, sinon d'indiscutables nécessités, ni de renoncer à des sources de revenus indispensables à la conduite des affaires. Il faut vouloir, montrer que l'on veut; et fonder une psychologie de l'équilibre désiré, déjà réalisé en partie, comme une promesse en voie de s'accomplir.

* * *

Le choix des dépenses à éviter est une des responsabilités de la politique. Quelle est la souplesse des cordons de la bourse? Ou, pour secouer la hantise d'un titre, de quels moyens dispose le gouvernement, dans le domaine parlementaire et ses prolongements administratifs, pour *découvrir* les chances d'économie et les établir?

La Constitution confie au Conseil des ministres la préparation et l'exécution du budget. Le Parlement détient le vote. Celui-ci ne participe donc aux engagements qu'au second degré. Il vote à peu près tout, autant dire tout ce qu'on lui demande. Avoir lutté des années pour la conquête d'un pouvoir et ne pas l'exercer! Apaisante griserie de la théorie: le peuple, bon géant repu de son succès, se contente de penser que, par ses représentants, il reste libre de secouer le joug et de repousser, s'il lui en prend fantaisie, les propositions d'un Exécutif auquel il laisse, en attendant, la plénitude de ses mouvements. Comme le gouvernement a, somme toute, carte blanche, c'est lui qui prendra l'initiative des économies, à moins que la Chambre n'use du contrôle pour diriger la conduite financière du Cabinet.

On aperçoit tout de suite les avantages qu'aurait une action plus ferme sur l'universalité du budget, sur la spécialité des articles, sur les mandats ou les décrets financiers, et même sur les budgets supplémentaires, ces trompe-l'oeil des fins de sessions anesthésiées;—quoiqu'on pense, d'ailleurs avec raison, qu'il est impossible de renoncer tout à fait à ces procédés.

Quelques-unes des attributions du Conseil

de la Trésorerie seraient exercées avec avantage par un organisme de moindre importance: c'est de la broutille administrative, par exemple, que de s'occuper des fonctionnaires. Que le Conseil se borne à réglementer la comptabilité dans le sens d'un contrôle uniforme, et à corriger, comme en Angleterre, les abus que lui signale l'auditeur général. Il sied aussi de ne pas se leurrer sur les appels que l'on porte devant ce Conseil, ou devant le ministre de la justice: comment ces deux autorités rompraient-elles avec la politique d'un gouvernement qu'elles personnifient? Mais la Trésorerie, et sans doute le fait-elle assez volontiers, peut tirer de ces appels des leçons d'expérience. On nous dit que le Conseil du Trésor exerce une influence modératrice sur la confection du budget; bonne pratique, si elle est suivie, car le Cabinet tient compte des décisions de son comité.

Notre ministre des finances a moins de pouvoirs que le chancelier de l'Échiquier qui, dans la préparation du budget, impose sa volonté. Sans doute y a-t-il plusieurs sortes de ministres des finances, des forts et des faibles; l'influence d'un ministre fort, jointe à celle du premier ministre, finit par contracter les dépenses quand il le faut. D'autre part, le ministre des

finances, qui prélève les recettes, qui engage les dépenses par l'entremise du contrôleur du Trésor, et dirige la comptabilité par l'entremise de son sous-ministre, possède bien des moyens de maintenir l'ordre, et d'empêcher, en particulier, les dépassements de crédit auxquels les ordonnateurs, c'est-à-dire les ministres, se laisseraient entraîner.

Les banques, liées désormais à la Banque du Canada pour les opérations de comptabilité publique, ne sont que des organes enregistreurs dont il suffit de surveiller la précision.

Nous voici au contrôle. La vérification préventive est à peu près abandonnée au contrôleur du Trésor, chargé de tenir à date les engagements et de faire disparaître les dépassements de crédit: intentions excellentes qui, espérons-le, prendront corps avec le temps.

Le contrôle administratif, institué en 1878, et confié à l'auditeur général, a été élargi: il s'étend aux recettes et aux dépenses, aux valeurs et aux matières, et révèle un esprit sans cesse en éveil, préoccupé de supprimer les abus. L'auditeur général réclame avec insistance des règlements qui faciliteraient son action; il les obtient parfois, mais souvent sa voix n'est pas entendue. C'est le point névralgique. Que n'applique-t-on au Canada la pratique anglai-

se? Le comité des comptes publics, sans arrière-pensée politique, étudierait systématiquement le rapport de l'auditeur général et exigerait du Conseil de la Trésorerie qu'il tranche, au moins pour l'avenir, les problèmes soulevés par la vérification. Ainsi la Chambre exercerait vraiment le contrôle qui lui revient, et elle l'exercerait par l'intermédiaire de son représentant, j'allais écrire, après M. Gonthier, de son « employé ». Pourquoi pas, quand le Sénat, sans autorité, l'a fait il y a peu de temps, en constituant un comité *spécial* qui s'est entretenu avec l'auditeur général et de hauts fonctionnaires de l'état des finances publiques et de l'efficacité des méthodes comptables? Sous le régime actuel, la Chambre se contente de voter les crédits sans contrôler les dépenses. Elles les contrôle, comment dirais-je? — de fait, non d'esprit. Elle reçoit les comptes de l'auditeur général, et laisse au Conseil de la Trésorerie, cellule de l'Exécutif, de régler les cas douteux; si bien que le gouvernement, responsable de ses actes, je le veux bien, reste maître de la dépense ainsi que du budget; et, comme nous n'avons pas de Cour des comptes ni de sanction législative des budgets révolus, tout s'arrête là. Qu'on ne s'y méprenne pas. Il ne s'agit point que le comité

des comptes publics s'insurge contre la politique du gouvernement, ce qui serait d'ailleurs inutile puisque celui-ci retrouverait sa majorité en Chambre; mais que, se conduisant comme en Angleterre, puisque son caractère même l'y invite, il veille à l'application des réformes demandées par l'auditeur.

Autre avantage: en portant plus d'attention aux dépenses, la Chambre, fût-ce après coup, s'intéresserait à la perception des recettes, dont elle a peu idée parce qu'elle s'en tient éloignée; elle connaîtrait le jeu de l'impôt, son incidence, son rendement; tout en protégeant les rentrées par des mesures d'ordre administratif, elle se ferait une conception générale de notre système fiscal, elle en distinguerait les éléments, les apprécierait; et elle serait mieux préparée à les modifier, au lieu de voter sans mot dire des impôts de fortune. Elle se formerait un esprit financier, propre à une action plus réfléchie.

Les événements ont bouleversé le régime des impôts établi par la Constitution. Il n'existe plus. Le gouvernement fédéral recourt à l'impôt direct; les provinces, à des impôts hybrides; et les municipalités sont à la veille de réclamer tous les impôts, sans se soucier de leur caractère. Il faut répartir de nouveau les

sources d'impôt, après les avoir délimitées, sinon même énumérées. La position des provinces et des municipalités n'est plus tenable. Les responsabilités assumées par les provinces au moment de la Confédération se sont alourdies et multipliées à la suite du progrès, et à cause des cristallisations provoquées par le néo-fédéralisme. Les municipalités, chargées de fonctions nouvelles, ont dû contribuer, sans qu'on les consultât, aux institutions sociales, préconisées, imposées par le gouvernement central. C'est la pagaille.

Dénouer cette situation par des moyens empiriques, imaginés sous le coup de la nécessité, n'est-ce pas risquer le tout pour le tout, troubler l'activité économique si sensible à la moindre atteinte en ces moments de crise? On ne fera rien contre cette vérité fondamentale: l'impôt, élément du prix de revient, réagit sur la consommation. On ne refera pas les budgets en profondeur, côté recettes et côté dépenses, sans une patiente adaptation.

Que donnera l'emprunt? Nous ne devons pas l'exagérer: c'est déjà fait; et la dette publique, grossie chaque année, s'appesantit sur nos épaules. La jeunesse des État-Unis puise sa vigueur dans le nombre et ne sourcille pas devant les milliards de déficit qu'elle accumule.

Nous sommes plus prudents parce que nous sommes saturés de crédit. Mais, si on en juge par l'empressement du public à souscrire aux derniers emprunts, à des taux de rendement plutôt bas—il est vrai que les banques y sont pour beaucoup, qui gardent dans leur portefeuille la partie inabsorbée de ces emprunts au point que le mode de leurs placements en est changé—il paraît possible de puiser dans les fonds hésitants, que toute crise accumule, de quoi alimenter des « emprunts de soudure », des conversions avantageuses. Ne comptons pas trop sur ce moyen pour liquider nos « arriérés de déficit » ou nourrir une partie de la population en attendant la prospérité. Le fameux pouvoir d'achat, dont on espère le salut, ne résultera pas d'allocations consenties par l'État et puisées dans l'épargne que ceux qui ont encore le bonheur de travailler accumulent, mais bien du pouvoir de production restauré. Les États-Unis en reviennent. L'expérience qu'ils ont tentée pourrait bien leur apporter, avec des désillusions, des surcharges pour l'avenir, parce qu'ils ont visé à un retour artificiel des années d'abondance en tablant sur la hausse des prix, peu propice à la reprise des consommations courantes.

SOLUTION

La crise est le fait des hommes, a-t-on fini par dire de tout côté, exprimant cette idée qui est le fondement de l'économie saine: la psychologie humaine, semblable partout et en tout temps, est un élément que l'on ne peut pas négliger sans mécompte, parce qu'elle est la raison profonde de l'action. Or, les hommes sont partout, dans leur pays et en dehors de leur pays; leur activité, par le commerce, dépasse les bornes de la nation où elle s'exerce d'abord. Il y a donc un problème économique dont les données sont internationales, et la crise se noue à l'intérieur comme à l'extérieur. L'organisme, ainsi considéré dans son complet épanouissement, présente des points affectés à cause du dépérissement du moteur central. La crise est « mondiale ».

Que voit-on se produire? Une rupture sans cesse accentuée entre les peuples, un refus devenu maladif de coopérer, une divergence des intérêts qui se replient sur eux-mêmes dans des nationalismes jaloux. L'autarchie! c'est-à-dire l'autonomie économique pour et dans chaque pays, sans souci du voisin, réalisée par les gouvernements en dehors de toute relation avec l'étranger. L'autarchie

amène fatalement l'artifice. Il faut libérer l'électeur de l'horrible cauchemar. Faites quelque chose! Les cerveaux s'exercent à des solutions théoriques, les cerveaux réquisitionnés par l'État. Si encore ils se mettaient d'accord sur le remède à prescrire. Inflation ou déflation? Ils préconisent l'une et l'autre parce qu'ils se préoccupent de guérir avant d'avoir établi un diagnostic. Ils sont de bonne foi, certes, et il n'est personne qui ne suive leur conduite avec une sorte d'angoisse. Un caricaturiste a représenté un homme d'État parcourant la piste centrale d'un cirque, un pied sur un cheval blanc, l'inflation, l'autre sur un cheval noir, la déflation. Comment maintiendra-t-il deux forces aussi disjonctives? On propose de ramener les hommes à l'usine et, du même coup, d'augmenter leur salaire et de diminuer leurs heures de travail. C'est grossir le prix de revient et décourager l'acheteur. Si l'on ne veut rien faire dans le domaine international, quoique, assez curieusement, tout le monde soit d'accord sur la nécessité d'une action de ce côté; si l'on décide de s'ancrer dans l'autarchie, que l'on choisisse l'une ou l'autre des politiques que l'on veut imposer, fût-ce par des procédés artificiels.

Tenons-nous en à la déflation, si c'est elle

que les événements ont finalement établie, comme on devait s'y attendre, puisque c'est le procédé, dès longtemps défini, qui conduit à la liquidation normale d'une crise. A la déflation mais avec un retour à la stabilité monétaire, à la liberté des échanges, à l'équilibre budgétaire et, si possible, à la limitation des armements. Si l'on tient à une économie dirigée, qu'elle soit établie dans un même sens, à la manière de Mussolini, dictature à part. L'inflation, l'autre porte de sortie, est plus dangereuse. Elle préviendra la révolution? Qui nous dit qu'elle ne la retardera pas tout simplement, en la reportant après la faillite. Et quelle faillite! Celle de l'épargne, de toutes les épargnes, celle des classes bourgeoises, des revenus fixes, des compagnies détentrices de valeurs accumulées en garantie. Changera-t-elle d'ailleurs quelque chose? Empêchera-t-elle la contrainte, le sacrifice que la déflation exige? Je ne le crois guère. Elle multipliera l'état de crise par deux, cinq ou dix. Et après? Elle réduira à rien l'acquis de plusieurs générations. Et après? Elle provoquera une hausse des prix, qui enfantera la hausse de l'impôt, puis la hausse des salaires, affolant le prix de revient jusqu'à l'exaspération. La déflation, au contraire, qui est, je le répète, à peu près accomplie,

abaisse les prix, permet au producteur de vendre, de retrouver ses profits, de reprendre de la main-d'oeuvre, pourvu que l'on ne décourage pas la confiance par des manipulations monétaires.

Ces conclusions, je les ai données dans *Sous le Signe de l'Or*. Près de trois ans se sont écoulés, et j'y reviens. Elles sont plus proches de la réalité qu'elles ne l'étaient. Un long détour, presque désespéré, y ramènera. À moins d'établir le monopole du commerce, et d'étouffer l'individu. Ce ne sont les conclusions ni d'une école, ni d'un *brain trust*, mais de ceux qui ne courent pas après des ombres et cherchent à retrouver sous le brouillard la solidité de la côte. Elles sont vieilles comme la psychologie humaine, seule vérité des sciences qui prétendent à être sociales.

FIN

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 9

QUESTION DE GROS SOUS 11

I

LES CORDONS DE LA BOURSE 23

LES CORDONS DE LA BOURSE 25

Escarmouches 32
Vers la révolte 42
Londres bouge 48
La victoire 56

II

LE BUDGET 71

LE BUDGET 73

III

AU CONSEIL DES MINISTRES 85

L'INITIATIVE 87

LA PRÉPARATION 97

LES CRÉDITS 107

IV

AU PARLEMENT 119

LA PRIORITÉ 121

LES RÉSOLUTIONS 135

Le comité des subsides 137
Le comité des voies et moyens 147
Le comité général ou plénier 150

LA LOI 153

LE DISCOURS SUR LE BUDGET 159

TABLE DES MATIÈRES—(suite)

V

AU MINISTÈRE DES FINANCES 167

L'EXÉCUTION 169

L'encaissement des recettes 169
L'acquittement des dépenses 177

VI

LES TROIS CONTRÔLES 183

GÉNÉRALITÉS 185

LE CONTRÔLE PRÉVENTIF 187

LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF 195

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE 217

VII

LES BUDGETS SPÉCIAUX 229

LES MANDATS 231

LES BUDGETS SUPPLÉMENTAIRES 239

LA QUERELLE DES EXCÉDENTS 247

VIII

LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE 259

EXERCICE OU GESTION 261

LES LIVRES BLEUS 275

Comptes publics 279
Le rapport de l'auditeur général 283

IX

CONCLUSION 297

LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE 299

Les prix 302
Les procédés 307
Le territoire et la population 310
Les charges sociales 315
La crise 319
L'équilibre 323
Solutions 333

Il a été tiré de cet ouvrage:

150 *exemplaires sur papier coquille teinté, numérotés à la presse de 1 à 150.*

L'édition originale a été tirée sur papier coquille blanc.

Achevé d'imprimer le neuvième jour de mai mil neuf cent trente-cinq, pour les Éditions Albert Lévesque, 1735 rue S.-Denis, à Montréal, par les soins de l'Imprimerie Modèle Limitée, 285 est, rue Dorchester, à Montréal.

Imprimé au Canada sur
papier fabriqué au Canada.

BNQ
000 374 861