RAPPORT

de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité

Gouvernement du Québec

Gouvernement du Québec

Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité

**Instituée par
les arrêtés ministériels
372 du 12 mars 1963 et
545 du 3 avril 1963**

Québec, décembre 1965

A126
A28
F58
1965
no.6
2
Magasin
Lecture
Reserve

Commission royale d'enquête sur la fiscalité

Membres

Marcel Bélanger, c.a., président

H. Carl Goldenberg, c.r., vice-président

Charles-H. Perrault, ing.

Secrétaire

Robert Bourassa, LL.L.

À SON EXCELLENCE

Le Lieutenant-Gouverneur en Conseil du Québec

Nous, membres de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, avons l'honneur de vous présenter notre rapport.

Notre Commission a été instituée par les arrêtés ministériels numéro 372 du 12 mars 1963 et numéro 545 du 3 avril 1963, pour étudier la fiscalité provinciale, municipale et scolaire au Québec et pour faire des recommandations à ce propos.

Nous prions Votre Excellence de bien vouloir agréer ce rapport que nous vous soumettons respectueusement.

Maurice Bilodeau

président,

H. Carl Goldenberg

vice-président,

membre

Robert Bourassa

secrétaire

Québec, décembre 1965.

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

ELIZABETH II, par la grâce de Dieu, Reine du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires, Chef du Commonwealth, Défendeur de la Foi.

À TOUS CEUX QUI LES PRÉSENTES VERRONT,

sceau du Québec

SALUT:

ATTENDU QUE, lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil juge à propos de faire faire une enquête sur quelque objet qui a trait au bon gouvernement de la province, sur la gestion de quelque partie des affaires publiques, sur l'administration de la justice ou sur quelque matière importante se rattachant à la santé publique ou au bien-être de la population, il peut, par une commission émise à cette fin, nommer un ou plusieurs commissaires pour conduire cette enquête.

Enregistrée le 25 mars 1963

Libro 1163 Folio 16

Le sous-registraire adjoint de la province

À CES CAUSES, de l'avis et du consentement de Notre Conseil Exécutif exprimés dans un décret portant le numéro 372, en date du 12 mars 1963, et sous l'autorité de la Loi des commissions d'enquête, (Statuts Refondus, 1941, chapitre 9), Nous vous constituons, vous, monsieur *Marcel Bélanger*, comptable agréé et économiste, de Québec, monsieur *Carl Goldenberg*, avocat et économiste, de Montréal, et monsieur *Charles-H. Perrault*, ingénieur professionnel et administrateur, de St-Hyacinthe, commissaires pour faire enquête sur les sources de revenu du Gouvernement du Québec, des municipalités et des commissions scolaires, en regard de leurs responsabilités et enquêter particulièrement sur:

a) le système actuel de taxation;

b) le fardeau des impôts et les possibilités d'une meilleure répartition;

c) les autres sources de revenu de la province, des municipalités et des commissions scolaires;

d) les relations financières et fiscales entre la province, les municipalités et les commissions scolaires;

e) les subventions aux municipalités et commissions scolaires;

f) tout autre sujet indiqué par le lieutenant-gouverneur en conseil;

et de faire rapport d'ici le 12 mars 1964 ou telle autre date qui sera fixée par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil.

Nous décrétons de plus que messieurs Marcel Bélanger et Carl Goldenberg agiront respectivement comme président et vice-président de cette commission.

TÉMOIN: Notre très fidèle et bien-aimé l'honorable PAUL COMTOIS, C.P., lieutenant-gouverneur de Notre dite province de Québec.

DONNÉ en Notre hôtel du Gouvernement, dans Notre cité de Québec, dans Notre dite province de Québec, ce douzième jour de mars, dans l'année de Notre-Seigneur mil neuf cent soixante-trois dans la douzième année de Notre Règne.

Par ordre

Le Sous-secrétaire adjoint de la province,

LUCIEN DARVEAU, C.R.

ARRÊTÉ EN CONSEIL

CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 372 — Québec, le 12 mars 1963.

PRÉSENT:

Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT une commission d'enquête sur
la fiscalité provinciale, municipale et scolaire

IL EST ORDONNÉ, sur la proposition du Premier ministre:

QUE, sous l'autorité de la Loi des commissions d'enquête (Statuts Refondus, 1941, chapitre 9), une commission soit instituée pour faire enquête sur les sources de revenu du gouvernement du Québec, des municipalités et des commissions scolaires, en regard de leurs responsabilités et enquêter particulièrement sur:

a) le système actuel de taxation;

b) le fardeau des impôts et les possibilités d'une meilleure répartition;

c) les autres sources de revenu de la province, des municipalités et des commissions scolaires;

d) les relations financières et fiscales entre la province, les municipalités et les commissions scolaires;

e) les subventions aux municipalités et commissions scolaires;

f) tout autre sujet indiqué par le lieutenant-gouverneur en conseil.

QUE cette commission soit tenue de faire rapport dans les douze mois de la date du présent arrêté en conseil;

QUE messieurs Marcel Bélanger, comptable agréé et économiste, de Québec, Carl Goldenberg, avocat et économiste, de Montréal, et Charles-E. Perrault, ingénieur professionnel et administrateur, de St-Hyacinthe, soient nommés commissaires;

QUE messieurs Marcel Bélanger et Carl Goldenberg agissent respectivement comme président et vice-président de ladite commission.

Greffier Adjoint du Conseil Exécutif,

JACQUES PRÉMONT.

ARRÊTÉ EN CONSEIL

CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 545 Québec, le 3 avril 1963.

PRÉSENT:

Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT la commission d'enquête sur la fiscalité provinciale, municipale et scolaire

---

ATTENDU QU'en vertu du sous-paragraphe *f*) du premier paragraphe de l'arrêté en conseil numéro 372, du 12 mars 1963, la commission d'enquête sur la fiscalité provinciale, municipale et scolaire peut faire enquête sur tout autre sujet indiqué par le Lieutenant-gouverneur en conseil;

ATTENDU QU'il y a lieu d'indiquer, comme autre sujet sur lequel la commission sera appelée à enquêter, la question du financement à court et à long termes des municipalités et des commissions scolaires.

IL EST ORDONNÉ en conséquence, sur la proposition du Premier ministre:

QUE la commission d'enquête sur la fiscalité provinciale, municipale et scolaire soit appelée à faire enquête, en plus des sujets indiqués dans l'arrêté en conseil numéro 372, du 12 mars 1963, sur la question du financement à court et à long termes des municipalités et des commissions scolaires.

Greffier Adjoint du Conseil Exécutif,

JACQUES PRÉMONT.

ARRÊTÉ EN CONSEIL

CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 472 Québec, le 11 mars 1964.

PRÉSENT:

Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT la Commission d'enquête sur
la fiscalité provinciale, municipale et scolaire

IL EST ORDONNÉ, sur la proposition du Premier ministre:

QUE le délai pour faire rapport, accordé à la Commission d'enquête sur la fiscalité provinciale, municipale et scolaire, soit prolongé jusqu'au 12 mars 1965.

Greffier Adjoint du Conseil Exécutif,

JACQUES PRÉMONT.

ARRÊTÉ EN CONSEIL

CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 426 Québec, le 4 mars 1965

PRÉSENT:

Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT la Commission Royale d'Enquête
sur la Fiscalité

IL EST ORDONNÉ, sur la proposition du Premier ministre:

QUE le délai pour le rapport de la Commission Royale d'enquête sur la Fiscalité, qui avait été fixé au 12 mars 1965 par l'arrêté en conseil numéro 472, du 11 mars 1964, soit prolongé jusqu'au 31 décembre 1965.

Le Greffier du Conseil Exécutif,

JACQUES PRÉMONT.

Considérations préliminaires

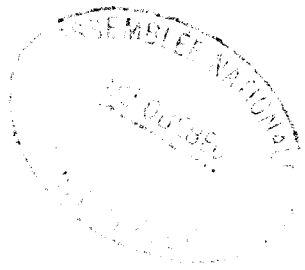
Chapitre I **Introduction**

Chapitre II **Les principes de la fiscalité**

Chapitre III **La situation économique du Québec**

Chapitre I

Introduction



Le problème fiscal

Il existe à l'heure actuelle un problème fiscal sérieux au Canada. On peut en voir les signes dans la création de multiples commissions ou comités d'étude sur la fiscalité à travers le pays. C'est ainsi que les gouvernements du Canada, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse ont demandé à des commissions royales ou à des comités d'étude d'examiner cet important sujet. Si les quatre autres provinces n'ont pas chargé des organismes officiels d'enquêter dans ce domaine, elles ont, pour la plupart, demandé à leurs hauts fonctionnaires d'étudier les modalités de réforme du régime fiscal.

Pendant que ces commissions ou comités poursuivaient leur tâche, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux apportaient déjà, lors de leurs réunions de novembre 1963 et de mars 1964, des correctifs immédiats aux arrangements fiscaux conclus à peine un an auparavant pour la

période de 1962 à 1967. La conférence fiscale de mars 1964 a même créé un comité qui, à la lumière des recommandations des commissions ou des comités des provinces et du gouvernement fédéral, devra réexaminer la répartition des champs d'imposition. Les travaux de ce Comité du régime fiscal ont débuté en octobre 1964.

L'institution de ces organismes d'étude ou d'enquête reflète, pour une bonne part, l'intérêt que le problème fiscal a soulevé chez les contribuables eux-mêmes. L'intérêt du public augmente, en effet, dans la mesure où le fardeau de ses impôts s'alourdit ou semble s'alourdir. Il est normal, certes, que tout régime fiscal suscite des difficultés d'application, non seulement parce qu'aucun n'est parfait, mais aussi parce que bien des citoyens ont, à tort ou à raison, l'impression de payer proportionnellement plus d'impôts que d'autres. Dans la conjoncture actuelle, il ne s'agit pas seulement de récriminations de quelques catégories sociales, mais d'un malaise général. La population ne réclame pas uniquement des correctifs à telle ou telle loi; elle remet en cause l'actuelle répartition des impôts. On comprend alors que des centaines d'organismes de diverses parties du pays aient préparé des mémoires et proposé des réformes aux commissions ou comités d'étude de la fiscalité.

Les divers chapitres de notre rapport mettent en évidence les multiples causes de ce malaise général. Mais il convenait, dès le début de notre exposé, de circonscrire brièvement l'état du problème fiscal afin d'en mieux saisir la genèse et la portée.

L'accroissement des dépenses gouvernementales

Les transformations profondes qui sont survenues dans la structure économique des sociétés depuis quelques décennies, ont engendré des problèmes socio-économiques que l'État seul est en mesure de résoudre dans la plupart des cas. L'un de ces importants changements fut le passage d'une économie principalement axée sur l'agriculture à une économie caractérisée par la grande industrie. Les services publics requis dans une société fortement industrialisée et urbanisée, n'ont pas de commune mesure avec ceux qui étaient exigés d'une société dont l'activité économique se limitait à l'exploitation agricole et à la petite entreprise de type artisanal. Il s'ensuit qu'un nombre croissant de besoins humains tels que l'éducation, la sécurité sociale et la santé, autrefois à la charge des familles, ne peuvent plus être satisfaits entièrement que par la collectivité. C'est ainsi que l'État fut amené à prendre une place de plus en plus importante dans l'organisation sociale et économique, et ce, en réponse aux aspirations et aux exigences de la population elle-même.

Depuis nombre d'années, la plupart des pays européens de même que les États-Unis consacrent une part croissante de leur production nationale respective à la satisfaction des besoins collectifs. Une évolution semblable s'accomplit également au Canada où le pourcentage des dépenses publiques par rapport à la production nationale s'est accru sensiblement au cours des

dernières années. Ainsi, les dépenses gouvernementales (gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, municipalités et commissions scolaires) équivalaient en 1956 à 26.1% de la production nationale brute, alors qu'elles s'élevaient, en 1963, à près de 32%. Comme le rendement des impôts n'a pas augmenté au même rythme, les gouvernements ont dû encourir de lourds déficits ou se résigner à accroître les impôts.

À titre d'illustration, il suffit de mentionner la montée en flèche des dépenses du gouvernement du Québec au cours des quelques dernières années. Par exemple, les dépenses nettes, c'est-à-dire calculées après défalcation des sommes reçues en vertu des programmes à frais partagés, qui ne dépassaient guère $76 millions en 1959/60 au chapitre de la santé, atteignaient en 1964/65 près de $250 millions. De même, les sommes consacrées au bien-être social sont passées d'environ $75 millions en 1959/60 à quelque $156 millions en 1964/65. L'accroissement est du même ordre dans le domaine de l'enseignement où le gouvernement a affecté, en 1964/65, $394 millions, comparativement à $136 millions en 1959/60, sans inclure évidemment les dépenses accrues des commissions scolaires elles-mêmes. Il est manifeste qu'une telle augmentation des dépenses publiques devait entraîner des répercussions dans le domaine de la fiscalité.

Les changements dans l'évolution des charges gouvernementales

Non seulement les dépenses gouvernementales ont-elles été constamment à la hausse, mais encore ont-elles été inégalement assumées par les trois secteurs de gouvernement. Il se trouvait que les exigences de la croissance économique et du développement régional imposaient davantage d'obligations aux gouvernements provinciaux et aux administrations municipales et pesaient, en conséquence, plus lourdement sur leurs ressources fiscales. Il s'agissait, pour ces administrations, de faire face à leurs responsabilités propres dans des domaines particulièrement touchés par l'industrialisation et l'urbanisation, comme l'enseignement, la sécurite sociale, la santé, la voirie et les travaux publics.

Mais, en même temps, les ressources fiscales des gouvernements provinciaux et des municipalités n'augmentaient pas au rythme des dépenses. Il ne pouvait guère en être autrement tant que les structures fiscales, établies durant la guerre et maintenues par la suite à la faveur de la conception d'un gouvernement central fort, n'étaient pas adaptées aux réalités d'une époque plus récente. Pendant que le gouvernement d'Ottawa tentait de se réserver les impôts les plus progressifs et les plus productifs, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales étaient forcés de défrayer des dépenses de plus en plus lourdes à même des sources de revenu dont le rendement était moins influencé par la prospérité économique générale.

Sous la poussée des besoins régionaux, le gouvernement fédéral a bien essayé de combler l'écart entre les dépenses et les recettes des gouvernements provinciaux et des municipalités, en augmentant le nombre des programmes à

frais partagés ainsi que les sommes versées à ce titre. Il comptait pouvoir ainsi garder, pour les besoins du contrôle de l'activité économique, presque la totalité de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. En dépit de ces efforts, le gouvernement fédéral a dû céder graduellement une part de l'impôt sur le revenu des particuliers tout en accroissant les paiements de péréquation.

De telles mesures n'ont toutefois pas empêché la situation financière des gouvernements provinciaux, des municipalités et des commissions scolaires de continuer à se détériorer, en raison de la disproportion continuelle entre l'accroissement de leurs dépenses et de leurs revenus. Comme les déficits ne peuvent pas être illimités, deux solutions s'offraient pour restreindre cet écart ou l'empêcher de s'élargir davantage: différer certaines dépenses pourtant urgentes ou relever les impôts. Dans bien des cas, la première fut préférée à la seconde car, pour des raisons faciles à comprendre, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux n'osèrent augmenter les impôts que timidement.

Le malaise s'est ainsi maintenu et s'est même accentué au niveau des administrations les plus faibles, c'est-à-dire les municipalités et surtout les commissions scolaires. Ces corps publics ont ainsi été forcés d'accroître l'impôt sur la propriété foncière. Il faut reconnaître que cet impôt, du moins dans son état actuel, cause de nombreux problèmes, d'une part, par ses méthodes désuètes d'évaluation et, d'autre part, par l'inégalité de la répartition des biens imposables.

L'action du temps

Les premiers éléments du régime fiscal canadien, tel qu'il existe aujourd'hui, remontent à plus d'un siècle. Ils comprennent certains impôts très anciens qui n'ont subi que peu de modifications depuis leur mise en vigueur. Établis pour répondre aux exigences d'une époque maintenant révolue, plusieurs d'entre eux sont mal accordés aux conditions de l'économie moderne. C'est pourquoi, quelques-uns de ces impôts doivent être abolis tout simplement, tandis que d'autres méritent d'être maintenus à condition d'être modifiés. La taxe foncière et l'impôt successoral constituent deux exemples de cette dernière catégorie.

L'imposition foncière a été instituée à une époque où l'agriculture dominait et où les structures industrielles, telles qu'on les connaît aujourd'hui, n'existaient pas. Taxe ancienne, elle n'a pas évolué avec la société pour laquelle elle a été conçue; et même ses éléments valables risquent d'être submergés sous l'accumulation de pratiques désuètes, à moins d'être réévalués et adaptés aux conditions d'une société moderne. L'action du temps a également marqué notre impôt successoral dont la forme actuelle est périmée sous bien des rapports, notamment en ce qui concerne les abattements à la base et le tarif.

La situation particulière du Québec

L'accroissement des dépenses gouvernementales, l'évolution des responsabilités de l'État et l'action du temps sont autant de causes communes au

malaise fiscal de toutes les provinces canadiennes. On retrouve, à l'origine du problème fiscal du Québec, les mêmes causes et encore accentuées par les exigences que pose au pouvoir politique le caractère particulier de la population québécoise.

En effet, le Québec entend orienter lui-même son développement économique et social, plutôt que d'en laisser le soin à l'administration fédérale, dans les matières qui touchent de près sa vie propre et engagent son avenir collectif. C'est pourquoi, le Québec a vu une atteinte à son autonomie dans les programmes à frais partagés que le gouvernement fédéral intensifia après la dernière guerre pour tenter de combler l'écart grandissant entre les responsabilités et les sources de revenu des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. En refusant de participer à ces plans intergouvernementaux, sous l'égide du gouvernement fédéral, le Québec se priva de sommes d'argent importantes sans pouvoir entreprendre, dans le même temps, de se doter lui-même de l'équipement et des services que les autres provinces acquéraient en vertu de ces programmes. Il prit, par voie de conséquence, un retard considérable sur le développement de plusieurs autres provinces canadiennes.

La situation évolua en 1960 lorsqu'à la suite de tractations nouvelles entre les gouvernements du Québec et d'Ottawa, le gouvernement québécois choisit de participer davantage aux programmes à frais partagés en attendant d'obtenir, en 1965, l'équivalence fiscale selon la formule de l'abstention facultative à ces divers programmes. Entre-temps, les autres provinces continuaient toutefois de progresser, de sorte que le Québec dut redoubler d'efforts pour tenter de rattraper le retard accumulé dans des secteurs aussi vitaux que l'enseignement, le réseau routier et la santé publique. Il fallut donc amorcer rapidement dans ces domaines une modernisation pressante, dont le coût a déjà pesé si lourdement sur les ressources financières provinciales qu'il a bouleversé l'ordre des finances publiques. On pourrait ne pas s'alarmer de ce malaise s'il ne s'agissait que d'un déséquilibre temporaire; mais les charges croissantes de l'État, ajoutées à l'allure accélérée qu'il faut tenir pour rejoindre la marche des autres pays ou provinces, obligent les administrations publiques du Québec à accroître leurs efforts et à aménager, en conséquence, les structures fiscales.

Le mandat de notre commission

En face de ces problèmes, le gouvernement du Québec a, par les arrêtés ministériels numéro 372, du 12 mars 1963, et numéro 545, du 3 avril 1963, chargé notre Commission d'étudier le problème fiscal québécois et d'indiquer des voies de solution. Nous avons donc pour mandat, ainsi qu'il ressort des arrêtés ministériels reproduits plus haut, de faire enquête sur les sources de revenu du gouvernement du Québec, des municipalités et des commissions

scolaires, en regard de leurs attributions respectives et d'étudier particulièrement:

a) le système actuel de taxation;

b) le fardeau et le rendement des impôts ainsi que les possibilités d'une meilleure répartition;

c) les autres sources de revenu du gouvernement provincial, des municipalités et des commissions scolaires;

d) les relations financières et fiscales, actuelles ou possibles, entre le gouvernement provincial, les municipalités et les commissions scolaires;

e) les subventions versées aux municipalités et aux commissions scolaires, ainsi que le financement à court et à long terme des municipalités et des commissions scolaires.

Nous avons ainsi étudié les trois secteurs de la fiscalité québécoise, dont nous avons fait le titre des trois grandes parties de notre rapport: 1re partie, la fiscalité provinciale; 2e partie, la fiscalité municipale et, 3e partie, la fiscalité scolaire.

S'il a fallu considérer isolément ces trois plans de fiscalité pour les besoins de l'analyse, il ne faudrait pas en conclure qu'ils constituent autant de compartiments étanches. Au contraire, ils sont très intimement liés tant par l'origine des impôts levés que par l'utilisation que les divers pouvoirs publics font des recettes. Par exemple, le gouvernement du Québec partage avec les commissions scolaires les charges de l'enseignement et, avec les municipalités, celles de la voirie et des travaux publics. En outre, et les municipalités et les commissions scolaires recourent à l'impôt foncier comme à une importante source commune de revenu. De même, le produit de la taxe de vente est partagé entre le gouvernement provincial et les administrations municipales.

À cause de cette interdépendance, nous avons dû constamment tenir compte de l'existence des trois secteurs à la fois, tout en les séparant pour les besoins de l'analyse. Aussi, certains sujets traités dans une partie du rapport, auraient pu l'être tout aussi bien dans une autre. Par exemple, le problème de l'évaluation foncière est exposé dans la 2e partie qui traite de la fiscalité municipale, alors qu'il serait aussi juste de l'inclure dans la 3e partie, au chapitre de la fiscalité scolaire. Un tel recoupement des éléments de notre sujet entraînait fatalement des rappels de l'une à l'autre partie. Nous sommes conscients de ces répétitions, mais nous croyons néanmoins qu'elles sont nécessaires à la bonne compréhension de problèmes connexes qui gagnent à être envisagés sous des angles différents.

Le mandat qu'on nous avait confié nous incitait d'ailleurs à procéder ainsi, puisqu'il portait essentiellement sur les relations fiscales entre le gouvernement provincial, les administrations municipales et les commissions scolaires.

Le paragraphe *d* de l'arrêté ministériel numéro 372 nous enjoignait expressément d'étudier « les relations financières et fiscales entre la province, les municipalités et les commissions scolaires ».

Il n'entrait pas dans nos attributions d'examiner les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Nous avons dû pourtant en tenir compte comme d'une donnée fondamentale dans l'étude de notre sujet. Nous nous sommes seulement gardés de considérer à l'état statique une situation en constante évolution. Il nous est apparu, en effet, que les exigences de la croissance économique et du développement régional, dictées par des soucis de planification, transformeront encore davantage le cadre des relations fédérales-provinciales au cours des prochaines années. Le mouvement vers le partage des champs communs d'imposition au bénéfice des gouvernements provinciaux, se poursuivra même en s'accélérant. Nous sommes convaincus notamment qu'un nouveau mécanisme de coopération devra être conçu et appliqué, afin d'éviter que la politique économique des divers gouvernements ne vienne en conflit. Il appartiendra au Comité du régime fiscal d'examiner la nature et les modalités de ce type de mécanisme, capable de concilier la politique économique du gouvernement fédéral avec les responsabilités des gouvernements provinciaux touchant la croissance économique et le développement régional de leur territoire.

Quelques aspects de notre travail

Pour mener à bien notre tâche, nous avons pu, en premier lieu, compter sur le concours des corps intermédiaires qui nous ont fait parvenir quelque cent mémoires. Tous ces textes ont été étudiés avec soin, non seulement parce qu'ils mettaient en évidence certains problèmes fondamentaux, mais aussi en raison des solutions intéressantes qu'ils proposaient. La plupart des organismes qui nous avaient remis des mémoires, ont saisi l'occasion des audiences publiques, pour étayer leurs arguments de considérations et de réflexions supplémentaires. Aussi, sommes-nous reconnaissants à tous les corps publics, associations ou simples particuliers qui nous ont ainsi fait bénéficier du fruit de leur connaissance pratique des faits. On trouvera à l'appendice général la liste des mémoires reçus ainsi que des lieux des audiences publiques.

En plus des mémoires que nous avons reçus, nous avons fait faire certains travaux particuliers. C'est ainsi que l'Association des estimateurs municipaux du Québec nous a préparé bénévolement une étude sur l'évaluation foncière. Nous avons également tiré le meilleur parti des bons et fréquents rapports que nous avons entretenus avec d'autres commissions et comités d'étude, notamment avec la Commission royale d'enquête sur l'enseignement (Commission Parent). On sait que cet organisme fut chargé, en plus d'analyser les structures académiques et administratives de l'enseignement, d'en étudier le financement. Or, comme nous avions pour mandat d'examiner la fiscalité scolaire,

une collaboration étroite entre les deux commissions était indispensable afin d'éviter le chevauchement des travaux et la divergence des recommandations.

Aucun pays, si isolé soit-il, ne saurait élaborer une politique fiscale dans l'ignorance des mesures analogues adoptées hors de chez-lui. Ce regard sur l'extérieur est d'autant plus nécessaire dans le cas d'une province faisant partie d'une fédération, c'est-à-dire d'un État à frontières ouvertes. C'est pourquoi, nous avons été amenés à étudier la fiscalité canadienne en général et à tenter de découvrir ses tendances. À ce sujet, des consultations ont eu lieu avec la Commission fédérale sur la fiscalité (Commission Carter), le Comité ontarien (Comité Smith), les Commissions du Manitoba (Commission Michener) et de la Saskatchewan (Commission McLeod). Bien que travaillant pour le compte de gouvernements divers et autonomes, les membres de ces commissions ou comités ont pu constater que la fiscalité soulevait des problèmes à peu près semblables de l'une à l'autre province et que les mesures envisagées pour les résoudre, loin d'être contradictoires, convergeaient vers la même direction tout en tenant compte du caractère propre à chaque province.

Nous avons naturellement fait appel au concours de divers ministères du gouvernement du Québec, tels ceux du Revenu, de l'Industrie et du Commerce, de l'Éducation, des Richesses naturelles, des Affaires municipales, des Affaires fédérales-provinciales, des Finances, des Affaires culturelles, de l'Agriculture et de la Colonisation, et de la Famille et du Bien-être social. Leur collaboration a pris diverses formes, depuis le prêt de fonctionnaires à temps complet ou à temps partiel, la préparation de travaux de recherches jusqu'aux rencontres et échanges de vues avec de hauts fonctionnaires.

Mais la tâche qui incombait à notre Commission aurait été impossible, sans le travail consciencieux et empressé de son personnel. Il convient de mentionner particulièrement le secrétaire de la Commission, Me Robert Bourassa, qui assuma également les fontions de conseiller juridique et de directeur des recherches. L'intelligence et le tact qu'il a mis à s'acquitter de ces tâches, en ont fait l'âme dirigeante de la Commission. Il a été efficacement secondé par Mlle Germaine Hébert qui fut, à la tête des recherches économiques, une auxiliaire précieuse par son expérience, sa compétence et son dévouement. MM. Marc Lemieux, c.a., C.J.R. Grossman, Me Guy Tremblay, Me J.A.H. Canonne, MM. Marcel Maheux et Claude Lemelin nous ont tous apporté une aide indispensable. Tous ces chercheurs ont d'ailleurs pu compter, pour accomplir leurs travaux, sur la coopération patiente d'une équipe de techniciens dont le labeur fut d'autant plus apprécié qu'il était le plus souvent obscur et fastidieux. De son côté, Mlle Suzanne Bédard a assumé avec une rare compétence et un doigté parfait les fonctions de chef de secrétariat et de l'administration. Il faut ajouter qu'elle fut bien secondée par un groupe de sténodactylographes très dévouées. Enfin, le ministère des Richesses naturelles a eu l'obligeance de nous prêter quelque temps les services d'un de ses fontionnaires, M. Lionel Beaudoin, pour aider à la rédaction de notre rapport.

L'esprit de notre rapport

Nous n'ambitionnons pas de présenter un exposé savant, truffé de notes ou de renvois à la manière d'une thèse de doctorat. Nous voulons plutôt qu'il soit simple, dénué de prétentions et accessible à tous ceux qui s'intéressent à la fiscalité, fussent-ils législateurs, conseillers municipaux ou simples contribuables. C'est pourquoi, nous l'avons rédigé dans une langue qui évite autant que possible le jargon des économistes, des comptables et des avocats. Le même souci de simplicité nous a amenés à ne pas insérer dans notre texte toutes les démonstrations mathématiques et les études techniques sur lesquelles reposent plusieurs de nos conclusions. Cette documentation spécialisée sera remise aux services gouvernementaux qui pourront y trouver des détails techniques ou des données nécessaires à la poursuite de recherches ultérieures. Nous avons même évité de proposer des recommandations trop détaillées, de manière à laisser aux administrateurs publics le soin de préparer la législation et la réglementation appropriées à chaque cas particulier.

Au cours de nos recherches, nous avons pu constater que notre législation fiscale contient plusieurs défauts ou anomalies et son application, bien des lacunes. Il faudrait toutefois éviter d'interpréter ces remarques comme un blâme à l'endroit de qui que ce soit, car notre seule préoccupation fut de proposer pour le Québec un système fiscal efficace et bien adapté à une économie en constante évolution.

Ceux qui traitent des finances publiques sont sans cesse ramenés par leur sujet à la pratique de l'humilité. En fiscalité, comme dans tout autre domaine économique, il n'existe pas de solution magique qui pourrait assurer à l'État les revenus dont il a besoin, sans imposer de sacrifices aux contribuables. De plus, il serait illusoire d'essayer de remplacer tous les types d'impôt par une seule taxe dont le rendement serait suffisant. Aussi, nous n'avons pas l'ambition de présenter des solutions qui offriraient une panacée à tous les malaises fiscaux, présents et futurs, du Québec, en vertu d'une formule globale et définitive. Plus modestement, nous avons étudié le système fiscal actuel de façon à en proposer les correctifs nécessaires. Dans certains cas, des solutions plus radicales ou plus compliquées auraient pu sembler préférables en théorie; mais nous avons opté pour des mesures plus pratiques et plus simples, sans perdre de vue que la fiscalité touche des êtres humains qui, loin d'être réductibles à des données statistiques, sont d'autant plus sensibles que leurs contributions fiscales ne sont pas volontaires.

La présentation de notre rapport

En vertu de l'arrêté ministériel numéro 372 du 12 mars 1963, notre Commission aurait dû remettre son rapport avant le 12 mars de l'année suivante. Il fallut cependant prolonger ce délai à deux reprises pour trois raisons principales.

En premier lieu, les audiences publiques n'ont débuté qu'en janvier 1964 au lieu d'octobre 1963, comme prévu, et ont été tenues jusqu'en mars de la même année, à la demande des organismes qui désiraient consacrer plus de temps à la préparation de leur mémoire. En deuxième lieu, les statistiques que divers ministères possèdent en finances publiques, se prêtaient mal à l'analyse, puisqu'elles n'étaient pas colligées pour des fins de recherches économiques. Il était donc nécessaire de soumettre à une analyse longue et minutieuse, ces données éparses, obtenues en quelque sorte en vrac. En dernier lieu, nous avons dû interrompre momentanément notre travail régulier pour nous pencher sur des problèmes pressants qui exigeaient une solution immédiate. À cet effet, deux rapports provisoires ont été soumis au gouvernement en mars 1964, l'un portant sur l'uniformisation de la taxe de vente et l'autre, sur l'impôt successoral. Nous avons aussi remis au gouvernement, en mars 1965, la partie de notre rapport qui traite de la répartition de la taxe de vente municipale. Ces trois textes constituent les pièces 2, 3 et 4 de l'appendice général du présent rapport.

Le plan du rapport

Comme nous l'avons indiqué plus haut, notre rapport comprend trois parties principales: la fiscalité provinciale, la fiscalité municipale et la fiscalité scolaire. Il a cependant paru nécessaire, avant d'aborder la première partie, d'exposer les normes qui ont guidé nos recherches ainsi que d'expliquer le contexte économique qui est particulier au Québec.

Chapitre II

Les principes de la fiscalité

Nous avons affirmé dans le chapitre d'introduction qu'il n'y a pas de solution magique au problème de la fiscalité. Il n'existe pas non plus de principe unique sur lequel pourraient s'appuyer notre analyse et nos recommandations. La réalité humaine, qui forme l'objet des sciences économiques et sociales, n'est pas simple à ce point. Il faut tenir compte de plusieurs éléments à la fois et essayer de les pondérer selon les exigences du bien commun.

Les traités de finances publiques établissent un ensemble de critères ou de normes qui doivent être à la base d'un impôt en particulier, ou du régime fiscal en général. Ces normes sont le rendement, la justice ou l'équité et l'incidence économique. De plus, tout système d'impôts doit être relativement facile à appliquer, répondre au principe de la responsabilité financière d'un État et ne pas aller à l'encontre de l'opinion dominante dans la société. Nos recommandations ont donc été formulées conformément à ces critères qui ne sont pas nécessairement présentés par ordre de priorité. Comme la fiscalité est un art

engagé dans l'action politique, l'appréciation de ces divers critères, en regard d'un impôt en particulier ou du régime fiscal en entier, nous a amenés à poser des jugements de valeur. Le rôle d'une commission, en effet, ne consiste pas uniquement à rechercher les causes d'un problème, mais aussi à formuler des recommandations qui contiennent nécessairement des jugements de valeur.

Le rendement financier

Le but premier des impôts est de fournir à l'État les revenus dont il a besoin pour satisfaire les exigences de la collectivité. Ce principe est évident, puisqu'une taxe qui ne rapporte pas n'a pas sa raison d'être. Il peut y avoir des exceptions à cette règle dans les cas où le pouvoir public voudrait diminuer, par un impôt prohibitif, la consommation de certains biens jugés nocifs par leurs incidences économiques ou sociales. Ces cas sont peu fréquents puisqu'il existe des méthodes plus directes de contrôle.

Certains impôts sont facilement influencés par l'activité économique. On dit qu'ils sont élastiques. C'est le cas, par exemple, de l'impôt sur le revenu des particuliers. Son rendement, en raison de la progressivité des taux, augmente plus rapidement que le revenu national ou que le revenu des particuliers lui-même. Par ailleurs, d'autres impôts sont beaucoup moins sensibles aux fluctuations économiques. La taxe foncière en est un exemple.

Cette norme vient souvent et facilement en conflit avec d'autres. Par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de vente apporteraient un revenu infiniment supérieur, même à des taux réduits, si les exemptions étaient abolies. Mais une telle pratique irait à l'encontre du critère de la justice.

La justice

Le critère de justice impose à l'État le devoir de traiter uniformément les contribuables qui se trouvent dans des situations analogues. À citoyens égaux, traitement égal; donc, à citoyens inégaux, traitement inégal. C'est-à-dire qu'il ne faut pas traiter de la même manière ceux qui sont dans des situations différentes. Ainsi, les économiquement faibles ne doivent pas être soumis au même traitement que les plus fortunés.

Ce critère de justice fiscale peut être envisagé sous deux angles différents: celui du bénéfice reçu ou de l'impôt-échange, et celui de la capacité de payer.

Le bénéfice reçu

Selon la théorie de l'impôt-échange, le citoyen paie suivant les bénéfices qu'il reçoit de l'État. Sont alors considérés comme égaux ceux qui reçoivent des bénéfices identiques. C'est, en somme, appliqué à l'activité gouvernementale, le concept de l'entreprise privée où chacun paie pour les marchandises ou les services qu'il achète.

Certes, la théorie du bénéfice reçu ne peut s'appliquer à l'ensemble des impôts. Cela serait contraire à toute notion de justice sociale, car l'État serait alors dans la position absurde de faire payer les prestations sociales par les indigents eux-mêmes. Cependant, elle est acceptée et considérée comme parfaitement légitime lorsque le service est rendu à un bénéficiaire précis et lorsque le souci de répartition des revenus n'est pas en cause.

La théorie des bénéfices reçus trouve son application dans le domaine municipal où des services sont rendus aux usagers d'immeubles, notamment par les conduites d'eau et d'égout, la voirie et la protection publique. Ainsi, les taxes de services et, en grande partie, l'impôt foncier servent à payer les services rendus par la municipalité. Ce principe s'applique également à certains domaines de la fiscalité provinciale quand, par exemple, il s'agit de procurer des services gouvernementaux à des bénéficiaires déterminés. Les charges fiscales de cette nature s'appellent droits, permis et privilèges.

La capacité contributive

À la théorie du bénéfice reçu, s'ajoute celle de la capacité de payer, selon laquelle les citoyens contribuent d'autant plus aux finances de l'État qu'ils sont plus fortunés. Il s'ensuit que, de façon générale, la taxe imposée en vertu de ce principe, sera progressive ou proportionnelle. Une taxe est considérée comme progressive si les taux réels augmentent à mesure que l'assiette de l'impôt s'accroît et, proportionnelle, si le taux réel de la taxe demeure constant pour tous les niveaux de revenu. Parfois, l'effet d'une taxe sera régressif, c'est-à-dire que les taux réels diminueront à mesure que l'assiette de l'impôt augmentera. Ce caractère régressif se retrouve surtout parmi les impôts payés selon la théorie du bénéfice reçu.

De par leur nature même, certains impôts sont progressifs, en ce sens que non seulement le montant à verser croît en fonction de l'assiette fiscale, mais que les taux eux-mêmes augmentent. L'impôt sur le revenu des particuliers est le type même de l'impôt progressif. La théorie économique, cependant, ne précise nullement où se trouve la limite exacte de la progressivité. Par ailleurs, dans un système économique principalement fondé sur l'entreprise privée, il est reconnu qu'une progression trop vive pourrait décourager le goût du risque et l'esprit d'initiative et, ainsi, retarder le progrès matériel. À l'inverse, une progression trop faible des taux aurait pour effet d'accentuer les inégalités existantes, à l'encontre du principe de la justice sociale.

La théorie de la capacité de payer doit être invoquée pour juger tout un régime fiscal, et non pour étudier un impôt en particulier. Ainsi, certains ont prétendu que l'impôt foncier devrait être aboli sous prétexte qu'il est régressif. D'autres expriment des doutes au sujet des impôts sur certains biens de consommation parce qu'ils sont régressifs ou tout au plus proportionnels. Il faut se garder d'un jugement aussi hâtif et examiner le régime fiscal dans son ensemble.

À l'échelon municipal, il semble que la fiscalité soit régressive à cause de la prépondérance de l'impôt foncier. Au niveau provincial, les impositions auraient tendance à être progressives en raison de l'importance que prend l'impôt sur le revenu des particuliers. Par contre, la fiscalité fédérale, qui dépend dans une large mesure de l'impôt sur le revenu, serait nettement progressive. Pour évaluer ce critère d'équité, nous avons dû tenir compte de l'ensemble des impôts fédéraux, provinciaux et municipaux payés par les citoyens du Québec.

On aura sans doute remarqué l'emploi de la forme conditionnelle au paragraphe précédent. Il est très difficile, sinon impossible, de déterminer avec précision l'incidence d'un impôt à cause du problème du rejet de l'impôt sur autrui. Celui qui remet au gouvernement le produit d'une taxe n'est pas nécessairement celui qui en supporte le fardeau. Il arrive que des contribuables cherchent à en faire porter le poids par d'autres, à la faveur de circonstances économiques particulières comme les conditions de la demande, la conjoncture économique, la pénurie ou l'abondance des agents de production.

L'incidence économique

Tous les impôts, quelles que soient leur nature et leur importance, exercent une influence sur l'activité économique. Ils influent, par exemple, directement sur la répartition des ressources et même, dans plusieurs cas, sur celle des revenus. Leur incidence économique peut donc être nocive ou bienfaisante.

Un impôt devient nocif s'il brime l'esprit d'initiative ou s'il retarde le progrès économique, en plaçant les entreprises dans une situation de concurrence défavorable. Au cours des audiences publiques, plusieurs organismes du monde des affaires ont prétendu, sans fournir de preuves à l'appui de leur affirmation, que le Canada (ce qui comprend bien entendu les provinces et les municipalités) avait atteint le point de saturation fiscale. S'il en était ainsi, l'économie canadienne serait dans un état de stagnation, au lieu d'être dans un état de croissance soutenue, comme on le sait. Bien plus, même si l'économie canadienne était parvenue à un état de stagnation, il n'est pas prouvé que la fiscalité en serait forcément la cause. Au reste, la majorité des pays européens ont connu, au cours des dernières années, un taux de croissance économique plus élevé que le Canada, tout en exigeant de leurs citoyens des contributions fiscales proportionnellement plus lourdes que celles qui sont imposées aux Canadiens.

Certes, dans une province faisant partie d'une fédération, les taxes ne peuvent dépasser une limite que leur imposent respectivement la politique fiscale du gouvernement fédéral et les taxes en vigueur dans les autres provinces. C'est ce qu'on peut appeler les limites de la concurrence verticale et de la concurrence horizontale. D'une part, le Québec ne saurait élaborer sa politique fiscale sans tenir compte qu'il partage certains champs d'imposition avec

le gouvernement fédéral. Il manquerait, par exemple, de réalisme s'il fixait les normes et les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés, en feignant d'ignorer les mesures du gouvernement fédéral à cet égard. D'autre part, la concurrence horizontale limite la marge d'initiative qu'un gouvernement provincial peut prendre en matière fiscale. Des taxes trop lourdes ou de nature trop particulière pourraient notamment inciter des industries à s'installer en Ontario plutôt qu'au Québec. Bien entendu, des circonstances économiques diverses peuvent justifier les différences fiscales de l'une à l'autre province, à condition que ces écarts ne soient pas trop considérables.

Une politique fiscale qui ne ferait qu'éliminer les effets des impositions nuisibles à l'économie, aurait un caractère purement négatif. Il faut bien davantage pour qu'un régime fiscal serve de stimulant à l'activité économique; et c'est son aspect positif. En effet, le budget doit être un instrument essentiel de la politique économique d'un État pour les besoins de la croissance économique et du développement régional. Ainsi, le régime fiscal devra s'accorder aux soucis de planification que le gouvernement du Québec a manifestés depuis quelques années en se forgeant des outils à cet effet, notamment par la nationalisation de l'électricité, par l'établissement de la Société générale de financement, par la création de la Caisse de dépôts et de placements et de la Société d'exploration minière.

La simplicité administrative

Il existe un quatrième critère de la fiscalité, selon lequel tout système d'imposition doit être relativement simple à appliquer aussi bien par le fisc que par le contribuable lui-même.

Le fisc

Il est important pour le fisc que la perception des impôts soit relativement simple et peu coûteuse. Par exemple, si un impôt devenait trop dispendieux à percevoir en raison de l'évasion fiscale qu'il provoque, il vaudrait mieux le modifier ou même l'abolir.

Les difficultés de perception proviennent généralement de la gamme des exemptions. La justice commande que certaines personnes, certains biens ou certaines tranches de revenus ne soient pas imposés au risque de susciter des complications et des difficultés administratives. Il serait, par exemple, beaucoup plus simple de soumettre tous les biens de consommation à la taxe de vente; mais, en ce faisant, on irait à l'encontre du critère de justice. Il faut donc tendre à pondérer à la fois les exigences de la justice, du rendement et de la simplicité administrative.

Au surplus, *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* complique la perception de certains impôts par l'obligation qu'il fait aux gouvernements provinciaux de ne lever que des impôts directs. C'est le cas de la taxe provinciale de vente qui, en raison de ces limites constitutionnelles, doit être perçue direc-

tement de l'acheteur. Si elle était imposée au vendeur, le fisc pourrait se contenter de vérifier l'ensemble plutôt que chacune des transactions des commerçants, comme c'est le cas présentement.

Le contribuable

Le contribuable en a assez d'acquitter ses impôts sans que l'État n'alourdisse indûment sa tâche par des lois fiscales trop compliquées ou par des tracasseries vexatoires. Il arrive parfois, comme ce fut le cas au Québec, que par négligence, manque d'imagination ou simple paresse intellectuelle, on laisse vieillir des lois fiscales sans souci de les adapter aux réalités changeantes. En plus de causer des injustices, une telle incurie impose au contribuable un fardeau administratif indu. Les anciens règlements relatifs à l'amortissement des immobilisations, et prévalant jusqu'en 1961, dans le calcul des bénéfices des sociétés, sont un exemple des complications de ce genre. C'est ainsi que l'adoption de normes particulières au Québec a entraîné pendant plusieurs années, en plus d'une double imposition, des difficultés aux contribuables.

La responsabilité financière

Un gouvernement autonome exerce, par définition, le pouvoir de lever lui-même les impôts nécessaires au financement de ses dépenses. C'est par là qu'il prend la responsabilité de ses actes envers le peuple. La situation particulière du Québec, au sein de la confédération canadienne, commande l'application de ce principe. Contrairement aux autres gouvernements provinciaux, celui du Québec préfère lever ses propres impôts au risque de compliquer les rouages administratifs et d'encourir des frais supplémentaires, plutôt que d'en laisser le soin au gouvernement fédéral. Le principe de la responsabilité financière prime ainsi celui de la simplicité administrative. Nous en tenons constamment compte dans nos recommandations, tout en essayant de réduire au minimum les inconvénients administratifs qui peuvent en résulter.

Le même principe d'autonomie administrative est parfois invoqué par les municipalités à l'endroit du gouvernement provincial. Il convient de rappeler que les conseils municipaux ne sont pas, par rapport aux gouvernements provinciaux, dans la même relation que ceux-ci par rapport au gouvernement fédéral. Alors que les gouvernements provinciaux tiennent leurs pouvoirs de la constitution canadienne elle-même, les administrations municipales tirent leur autorité des parlements provinciaux dont elles sont la création. En conséquence, elles ne possèdent le pouvoir d'imposer des taxes que par l'autorité provinciale qui peut le leur étendre, restreindre ou retirer selon les circonstances.

L'opinion dominante dans la société

Enfin, un impôt ou un régime fiscal doit compter avec l'opinion populaire. En théorie, certaines améliorations peuvent sembler très plausibles, mais leur

caractère radical et subit peut, en pratique, les rendre tout à fait inacceptables du public. Il faut éviter de heurter le contribuable en lui imposant des taxes qui, bien qu'appliquées dans d'autres pays, ne sauraient convenir à sa mentalité.

De même, l'élaboration d'une politique réaliste ne pourrait négliger l'existence de quelque trois mille administrations locales d'importance économique fort inégale. Une réforme peut fort bien convenir aux petites et moyennes municipalités tout en étant totalement inapplicable à des administrations de plus grande taille. En fait, ce sont les problèmes de la fiscalité municipale et scolaire qui nous ont causé le plus de soucis, non seulement parce qu'ils nous ont paru complexes, mais encore parce que nous avons voulu trouver des solutions équitables pour les divers types d'administration.

* * *

Voilà les divers critères qui, pondérés selon les exigences du bien commun, nous ont guidés pour juger des impôts actuels ainsi que des suggestions contenues dans les mémoires reçus, et pour formuler nos propres recommandations. Notre tâche n'a pas été facile, puisque plusieurs de ces normes viennent en conflit les unes avec les autres, ainsi qu'on a pu le constater. Par exemple, le principe de la responsabilité financière entraîne une certaine complication administrative; le souci d'atténuer l'incidence économique peut venir à l'encontre de la justice et, dans certaines occasions, du rendement; et le principe d'équité impose des limites à l'application des critères de rendement et de simplicité administrative. Nous croyons, toutefois, avoir proposé un système d'imposition cohérent qui recherche un juste équilibre entre ces diverses normes.

Chapitre III

La situation économique du Québec

En plus de s'appuyer sur certains principes fondamentaux tels que le rendement, l'équité et l'incidence économique, la politique fiscale d'un État doit tenir compte du contexte économico-social auquel elle s'applique. Si, d'une part, les revenus de l'État fluctuent selon l'activité économique, celle-ci, d'autre part, est influencée par la fiscalité. Ainsi, une situation économique déprimée a des effets non seulement sur le niveau des revenus publics, mais aussi sur l'élaboration de la politique gouvernementale. Alors qu'autrefois la neutralité budgétaire était une donnée fondamentale de la philosophie économique, il est aujourd'hui reconnu que le budget constitue un instrument efficace susceptible d'influer sur l'activité économique.

L'influence réciproque de la fiscalité et de l'activité économique et de cette dernière sur le rendement des impôts nous amène naturellement à étudier le contexte dans lequel s'exerce la fiscalité, c'est-à-dire à examiner la situation économique et sociale du Québec. À cette fin, nous avons retenu les principaux

facteurs qui doivent orienter l'action gouvernementale et qu'une étude de la fiscalité doit prendre en considération, à savoir la population, la main-d'oeuvre, la production industrielle, les investissements et le revenu personnel. Nous proposons d'abord une vue d'ensemble de ces facteurs avant de les analyser séparément, en comparant le Québec et l'Ontario avec l'ensemble du Canada. On remarquera que ces comparaisons reposent sur des moyennes calculées d'après les données de l'ensemble provincial ou canadien, et ne sauraient donc caractériser la situation propre à chaque région. Par exemple, il existe au Québec des différences très marquées entre les diverses régions économiques, comme nous le démontrerons au chapitre XI, de sorte que la moyenne québécoise ne reflète pas plus particulièrement la faiblesse d'une région comme la Gaspésie, que la vitalité d'une autre comme celle de Montréal.

TABLEAU III-1

Données économiques fondamentales comparées par rapport à l'ensemble du Canada, en 1964

	Québec	Ontario
	%	%
Population	28.9	34.2
Main-d'oeuvre employée	27.6	37.4
Valeur de la production industrielle (1962)	25.4	40.6
Investissements privés et publics	25.0	34.8
Revenu personnel	25.5	40.0
Revenu personnel par habitant par rapport à la moyenne canadienne	88.3	116.7
Rendement de 1% de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers	24.5	45.4
Rendement de 1% de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés	26.4	44.1
Personnes sans emploi	38.3	25.6
Nombre de bénéficiaires des plans suivants d'assistance sociale:		
— assistance aux personnes âgées	36.3	23.9
— allocations aux aveugles	33.3	22.2
— allocations aux invalides	40.2	30.8
— assistance-chômage	33.3	19.3

Sources: Les tableaux 1, 7, 8, 9, 11, 12, 13 et 14 de l'appendice statistique.

Les données les plus caractéristiques du dynamisme de l'activité économique, telles que la production industrielle, la main-d'oeuvre employée et les investissements, sont toutes, au Québec, inférieures en pourcentage à celles de la population comparativement à l'ensemble du Canada. Par contre, le nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale, d'après les plans comparables d'une province à l'autre, y est proportionnellement plus élevé que le chiffre de la population. Tant l'actif que le passif de ce bilan manifestent les signes d'une économie relativement faible.

Tout au contraire, les caractéristiques opposées ressortent de la situation de l'Ontario où le chiffre de population est, en proportion, à la fois inférieur

aux indices de force économique et supérieur à l'indice du chômage et de l'assistance sociale par rapport à l'ensemble du Canada.

Tous ces points comparés illustrent bien le contexte particulier dans lequel le gouvernement du Québec doit exercer son activité fiscale. Il lui faut faire face à des obligations sociales plus lourdes avec des ressources fiscales plus limitées. Il importe, en conséquence, qu'il obtienne les revenus suffisants pour répondre aux besoins de sa population, tout en veillant à renforcer son économie.

Situé à côté de la plus grande force économique au Canada, le Québec ne peut pas ne pas se préoccuper de réduire l'écart avec la province voisine. Il ne saurait, par ailleurs, imposer à ses contribuables un fardeau fiscal trop élevé par rapport à celui des citoyens de l'Ontario, sans compromettre l'expansion de son économie au bénéfice de son voisin. L'accroissement des investissements est si vital pour l'économie québécoise que la politique fiscale devra non seulement éviter de le ralentir, mais même tenter de l'accélérer davantage.

Nous allons maintenant analyser plus en détail la plupart de ces facteurs économiques et sociaux, que nous avons seulement considérés plus haut de façon globale, soit la population et la main-d'oeuvre, la production industrielle et les investissements ainsi que le revenu personnel.

La population et la main-d'oeuvre

La population canadienne s'est accrue à un rythme différent pendant les deux décennies comprises entre 1941 et 1961. Durant la première, la croissance de la population a été à peu près identique au Québec, en Ontario et dans tout le Canada. Par contre, de 1951 à 1961, l'augmentation de la population du Québec a été légèrement inférieure à celle du Canada et beaucoup moindre que celle de l'Ontario.

TABLEAU III-2

Taux d'accroissement de la population au Québec, en Ontario et au Canada, de 1941 à 1961

	Québec	Ontario	Ensemble du Canada
	%	%	%
De 1941 à 1961	57.8	64.6	58.5
De 1941 à 1951	21.7	21.4	21.7
De 1951 à 1961	29.7	35.6	30.2
Accroissement naturel par rapport à l'accroissement net:			
De 1941 à 1951	102.2	64.2	93.9
De 1951 à 1961	90.8	63.7	81.5

Sources: Les tableaux 1 et 2 de l'appendice statistique.

L'accroissement net de la population du Québec, durant la période de 1941 à 1951, est resté inférieur à sa croissance naturelle; c'est dire que le Québec n'a pu empêcher ses habitants d'émigrer ailleurs pendant que l'Ontario, de son côté, avait un accroissement net bien supérieur à la croissance naturelle de sa population, grâce à un apport de nombreux immigrants. Toutefois, le mouvement des migrations s'est soldé, au Québec, par un surplus de 9.2% pendant la décennie de 1951 à 1961.

On peut attribuer principalement à des causes économiques ces mouvements différents de population au Québec et en Ontario. La reprise de l'activité industrielle en Ontario, au lendemain de la guerre, n'avait pour contrepartie au Québec qu'un début d'industrialisation. Il s'ensuivit des chances inégales d'emploi entre les deux provinces. En conséquence, les écarts de salaires qui ont prévalu longtemps, ont pu justifier la mobilité des travailleurs, surtout professionnels et techniques, en faveur de l'Ontario. On peut ainsi comprendre que l'Ontario ait absorbé tellement plus d'immigrants que le Québec depuis la dernière guerre.

L'évolution de la population est autant, sinon plus significative encore, dans la perspective de la fiscalité, lorsqu'on la considère selon les groupes d'âge. Ainsi que le tableau III-3 l'indique, l'importance de la population d'âge actif (14 à 65 ans) a quelque peu diminué dans tout le pays par rapport à celle du groupe d'âge inactif. Cependant, cette diminution a été moindre au Québec qu'en Ontario qui compte encore une proportion plus élevée de population active. Le Québec comprend, par contre, un plus fort pourcentage de jeune population de 14 ans et moins, encore à la charge des parents. Il s'ensuit, d'une part, que les parents bénéficient d'abattements d'impôt en conséquence, diminuant d'autant les rentrées fiscales, pendant que d'autre part, l'État doit assumer des obligations accrues envers cette jeune population inactive. Tout cela fait porter un fardeau fiscal plus lourd sur la génération active au Québec.

TABLEAU III-3

Répartition de la population par groupes d'âge au Québec, en Ontario et au Canada, 1951 et 1961

	Québec		Ontario		Canada	
	1951	1961	1951	1961	1951	1961
	%	%	%	%	%	%
14 ans et moins	33.7	35.4	27.0	32.2	30.3	34.0
De 15 à 64 ans	60.6	58.8	64.3	59.7	61.9	58.4
65 ans et plus	5.7	5.8	8.7	8.1	7.8	7.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Le tableau 3 de l'appendice statistique.

Au surplus, le Québec comprend, parmi sa population, une proportion plus grande que l'Ontario et même que l'ensemble du Canada, de personnes qui bénéficient d'assistance sociale à divers titres. Pour ne mentionner que les plans comparables d'une province à l'autre, tels qu'ils sont énumérés dans le tableau III-4, le Québec comptait en 1964, par 1,000 habitants, presque deux fois plus de bénéficiaires d'assistance sociale que l'Ontario. Un aussi grand nombre de personnes assistées, qu'elles soient âgées, aveugles, invalides ou en chômage, impose au gouvernement du Québec d'affecter des sommes d'autant plus élevées aux diverses mesures de sécurité sociale.

TABLEAU III-4

Nombre de bénéficiaires d'assistance sociale, par 1,000 habitants, en 1964

	Québec	Ontario	Canada
Assistance-veillesse	6.9	3.8	5.5
Allocation aux aveugles	0.5	0.3	0.4
Allocation aux invalides	3.7	2.4	2.7
Assistance-chômage (y compris les personnes à charge)	44.1	22.0	38.3
TOTAL	55.2	28.2	47.0

Sources: Les tableaux 1 et 14 de l'appendice statistique.

Enfin, le processus d'urbanisation n'a cessé de progresser depuis le début du siècle. Le Québec, qui n'avait que 36.1% de sa population établie dans des centres urbains en 1901, en comptait près des trois quarts en 1961. L'Ontario est toutefois plus urbanisée que le Québec, ainsi que le montre le tableau suivant. Nous analysons plus loin, au chapitre XI, le degré de concentration ainsi que la répartition de la population entre le milieu urbain et le milieu rural tant au Québec qu'en Ontario. On pourra alors dégager les conséquences de ces phénomènes sur la fiscalité, particulièrement au niveau municipal.

TABLEAU III-5

Population urbaine par rapport à la population totale au Québec, en Ontario et au Canada 1901-1931-1961

	1901	1931	1961
	%	%	%
Québec	36.1	58.6	74.9
Ontario	40.3	58.7	79.2
Canada	34.8	49.7	71.1

Source: Le tableau 4 de l'appendice statistique.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la population d'âge actif est relativement plus nombreuse en Ontario qu'au Québec par rapport à la population respective de ces provinces. Il en est de même, et dans une plus forte proportion, de la main-d'oeuvre civile, c'est-à-dire de cette partie de la population civile d'âge actif qui compose le marché du travail, qu'elle soit employée ou non. D'après le Bureau fédéral de la statistique, la population civile exclut les personnes vivant dans des institutions, les membres des forces armées, les Indiens des réserves et les habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

TABLEAU III-6

Quelques caractéristiques de la main-d'oeuvre civile au Québec, en Ontario et au Canada, en 1964

	Québec	Ontario	Canada
	%	%	%
Main-d'oeuvre civile par rapport à la population âgée de 14 ans et plus	52.6	57.0	54.1
Main-d'oeuvre employée par rapport à la main-d'oeuvre civile	93.6	96.8	95.3
Personnes en chômage par rapport à la main-d'oeuvre civile	6.4	3.2	4.7

Sources: Les tableaux 5, 7 et 8 de l'appendice statistique.

Non seulement la population d'âge actif et la main-d'oeuvre civile sont-elles proportionnellement plus nombreuses en Ontario qu'au Québec, mais encore la proportion de la main-d'oeuvre employée y est-elle plus forte et, conséquemment, le taux de chômage plus faible. Bien que ce dernier ait diminué sensiblement au Québec depuis 1961, il y était encore deux fois plus élevé qu'en Ontario et nettement supérieur à la moyenne canadienne en 1964, alors que le Québec comprenait 38.3% des chômeurs au Canada. Il est bien évident qu'autant de chômeurs constituent un poids supplémentaire pour l'État, parce qu'ils contribuent peu au revenu public tout en recevant des prestations sociales.

La production industrielle et les investissements

La production industrielle atteignait, en 1962, au Québec 25.4% et en Ontario 40.6% de la valeur de la production industrielle canadienne. Parmi toute l'activité industrielle, le secteur de la fabrication est de beaucoup le plus important, puisqu'il représentait, en 1962, au Québec 64% et en Ontario 69% de toute la production industrielle respective des deux provinces. C'est pourquoi nous avons examiné ce secteur en particulier, en tâchant de saisir ses caractéristiques propres au Québec et en Ontario, de façon à en voir les répercussions sur l'économie et la fiscalité. Pour ce faire, nous avons réparti les

industries manufacturières en trois catégories selon l'importance du capital et de la main-d'oeuvre qu'elles utilisent.

TABLEAU III-7

Emploi par catégories d'industries manufacturières au Québec, en Ontario et au Canada, en 1961

	Québec	Ontario	Canada
	%	%	%
Industries axées sur la main-d'oeuvre	40.3	24.1	30.9
Industries axées sur le capital	41.6	56.9	48.4
Industries intermédiaires	18.1	19.0	20.7
Ensemble des industries manufacturières	100.0	100.0	100.0

Source: Le tableau 10 de l'appendice statistique.

Parmi les industries manufacturières, certaines font une utilisation à peu près égale de la main-d'oeuvre et du capital; c'est pourquoi nous les avons appelées industries intermédiaires. Elles occupent le dernier rang parmi les catégories d'industries manufacturières par l'importance de la main-d'oeuvre qu'elles emploient à travers le Canada, y compris le Québec.

De leur côté, les industries axées sur la main-d'oeuvre, comme celles du textile, du vêtement ou du cuir, sont beaucoup plus importantes au Québec qu'en Ontario. On sait que les salaires payés dans ces industries sont les plus bas du secteur manufacturier. À l'inverse, les industries axées sur le capital, où les salaires sont les plus élevés de tout le secteur manufacturier, fournissaient en 1961 du travail à 56.9% de la main-d'oeuvre employée à la fabrication en Ontario, comparativement à 41.6% au Québec. On peut attribuer en grande partie, à ce double écart, les différences de revenu personnel d'une province à l'autre.

On mesure ordinairement la vitalité d'une économie par le volume et le rythme de l'accroissement des investissements, ainsi que par leur répartition entre les divers secteurs de l'économie. Les investissements n'atteignaient au Québec en 1955 que 67.5% de ceux de l'Ontario. Il est vrai qu'ils ont augmenté, de 1955 à 1964, à un rythme plus accéléré au Québec qu'en Ontario, soit respectivement de 71% et de 61%, en passant à $3.6 milliards au Québec et à $5 milliards en Ontario. La position du Québec s'est donc améliorée quelque peu dans l'ensemble en s'établissant en 1964 à 71.9% des investissements de l'Ontario et à 25% des investissements canadiens.

Cependant, lorsqu'on analyse la répartition des investissements faits au Québec de 1955 à 1964, il faut reconnaître que certains secteurs de l'activité économique ont perdu de l'importance par rapport à d'autres. C'est le cas

TABLEAU III-8

Investissements privés et publics au Québec et en Ontario, en 1955 et en 1964

	Québec		Ontario	
	1955	1964	1955	1964
Volume des investissements: $ milliards	2.1	3.6	3.1	5.0
Taux d'accroissement global %	71.4		61.3	
Pourcentage des investissements canadiens %	24.5	25.0	36.3	34.8

Source: Le tableau 13 de l'appendice statistique.

notamment du secteur de l'industrie au regard de celui du commerce et de la finance. Or, le phénomène exactement contraire s'est produit en Ontario où le dynamisme de l'industrie l'a nettement emporté sur l'importance du commerce, cependant qu'au Québec la proportion des investissements affectés au secteur industriel était beaucoup moindre en 1964 qu'en 1955. On rejoint là un signe de la déficience de l'économie québécoise, tel que le révélait plus haut la faible proportion des industries axées sur le capital au Québec, comparativement à l'Ontario.

TABLEAU III-9

Répartition des investissements privés et publics, par grands secteurs économiques, au Québec et en Ontario, en 1955 et en 1964

	Québec		Ontario	
	1955	1964	1955	1964
	%	%	%	%
Industries primaires et secondaires et industrie de la construction	31.0	28.8	33.6	35.3
Commerce, finance et services commerciaux	6.8	8.8	10.2	8.9
Habitation	22.3	19.6	22.7	19.9
Services d'utilité publique	21.5	23.1	18.1	18.1
Institutions et ministères gouvernementaux	18.4	19.7	15.4	17.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Le tableau 13 de l'appendice statistique.

Le revenu personnel

Évidente par l'indice du chômage, par la structure de la production industrielle et par l'affectation des investissements, la faiblesse relative de l'économie québécoise a nécessairement ses répercussions sur le niveau du

revenu personnel et sur la place que le Québec occupe à cet égard dans l'ensemble du Canada.

Ainsi qu'on a pu le remarquer au tableau III-1, l'ensemble du revenu personnel au Québec équivalait à 25.5% de tout le revenu canadien en 1964, alors que la population québécoise atteignait 28.9% de la population canadienne. C'est dire que le revenu personnel par habitant est inférieur, au Québec, à la moyenne canadienne. Le tableau suivant indique même que le Québec se classe sous ce rapport au 6e rang, bien loin de la tête que tient l'Ontario, et suivi seulement des provinces de l'Atlantique. La position québécoise serait probablement meilleure si le revenu personnel moyen était calculé en divisant le revenu global non plus par le nombre d'habitants, mais par le nombre de ménages, vu que la proportion de la jeune génération inactive est plus forte au Québec que dans l'ensemble du Canada. Il n'en reste pas moins vrai, toutefois, que l'infériorité du revenu personnel se traduit par un rendement moindre des sources de revenu public, notamment de l'impôt sur le revenu des particuliers et des taxes à la consommation.

TABLEAU III-10

Revenu personnel par habitant selon les provinces, en 1964

Ontario	$2,125
Colombie-Britannique	2,079
Manitoba	1,796
Alberta	1,793
Saskatchewan	1,683
Québec	1,608
Nouvelle-Écosse	1,362
Nouveau-Brunswick	1,246
Ile-du-Prince-Édouard	1,224
Terre-Neuve	1,065
Ensemble des provinces	1,821

Source: Le tableau 12 de l'appendice statistique.

Le rendement fiscal se ressent non seulement du niveau du revenu personnel, mais également de la répartition des diverses catégories de revenu parmi l'ensemble des contribuables. Le calcul du revenu personnel par habitant revient, en effet, à établir une moyenne simple. Or, toute moyenne simple est susceptible de s'éloigner de la réalité, car une concentration des données à l'un ou à l'autre point extrême peut l'influencer au point de la rendre moins représentative. On peut aller au delà de cette moyenne et chercher à découvrir l'échelle des revenus en répartissant par catégories les personnes qui ont acquitté l'impôt. Il est possible d'obtenir ainsi de la structure du revenu personnel, un aperçu qui reste cependant incomplet, puisqu'il n'inclut pas la

partie des contribuables dont les revenus sont trop bas pour être imposés. Ces derniers représentaient, en 1962, 25% de l'ensemble des contribuables du Québec, 20% de ceux de l'Ontario et 24% de ceux de tout le Canada. Le tableau III-11 montre la répartition des contribuables selon diverses catégories de revenu, au Québec, en Ontario et dans l'ensemble du Canada.

TABLEAU III-11

Répartition des contribuables par catégories de revenu, en 1962

Revenu	Québec	Ontario	Canada
$	%	%	%
Moins de 1,000*	0.4	0.7	0.7
de 1,000 à 1,999	14.2	11.2	12.7
de 2,000 à 2,999	20.0	17.6	18.7
de 3,000 à 3,999	21.4	20.5	20.7
de 4,000 à 4,999	18.0	18.6	18.3
de 5,000 à 6,999	16.3	20.0	18.4
de 7,000 à 9,999	6.0	7.2	6.7
de 10,000 à 14,999	2.2	2.7	2.4
de 15,000 à 19,999	0.7	0.7	0.7
de 20,000 à 24,999	0.3	0.3	0.3
25,000 et plus	0.5	0.5	0.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0

* Il arrive que certaines déclarations d'impôt, indiquant un revenu inférieur à $1,000, soient imposables. C'est le cas, en particulier, de déclarations produites par des fiduciaires de successions ou par des personnes n'ayant résidé qu'une partie de l'année au Canada.

Source: *Statistique fiscale*, ministère du Revenu national, Division de l'impôt, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

On y remarquera que 74% des contribuables ayant acquitté l'impôt sur le revenu en 1962, avaient un revenu inférieur à $5,000 au Québec comparativement à 68.6% en Ontario et 71.1% dans tout le Canada. L'écart entre le Québec et l'Ontario est encore plus révélateur dans les catégories de revenu allant de $5,000 à $10,000. Celles-ci comprennent 22.3% des contribuables au Québec au regard de 27.2% en Ontario. En d'autres termes, les échelons inférieurs de revenu renferment un plus grand nombre de contribuables au Québec qu'en Ontario et que dans l'ensemble du Canada. Il est normal que le rendement de l'impôt sur le revenu s'en ressente d'une province à l'autre, vu le caractère progressif de cet impôt. Cela explique en partie qu'un revenu personnel moyen, supérieur de 32% en Ontario, produise un rendement moyen de l'impôt sur le revenu des particuliers 57% plus élevé qu'au Québec.

Économie plus faible, revenus inférieurs et besoins plus grands, telles sont les données qui semblent enfermer le Québec comme dans un cercle. D'une part, il lui faut accélérer l'expansion de son économie de façon à accroître la production, à résorber le chômage et une partie de l'assistance sociale; d'autre part, il lui importe de consacrer des sommes encore plus importantes à l'enseignement et à la santé pour satisfaire les besoins d'une population soucieuse de devenir de plus en plus apte à participer pleinement au développement présent et à venir. Si, d'un côté, le Québec doit chercher les ressources fiscales nécessaires à l'établissement d'une infrastructure économique et sociale propice à l'expansion économique, il ne peut oublier, par ailleurs, qu'un fardeau fiscal trop lourd entraverait précisément la croissance souhaitée en plaçant ses entreprises et ses industries dans une situation défavorable par rapport au reste du Canada et notamment à l'Ontario. C'est en gardant à l'esprit toutes ces réalités, que nous avons cherché à adapter au Québec des structures fiscales qui procurent à l'État des revenus à la mesure de ses besoins, sans gêner le développement économique et social.

PREMIÈRE PARTIE

La fiscalité provinciale

Chapitre IV — **Les dépenses et les revenus du gouvernement du Québec**

Chapitre V — **Les impôts sur le revenu et sur le capital**

Chapitre VI — **Les impôts à la consommation**

Chapitre VII — **Les permis et les droits**

Chapitre VIII — **Les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles**

Chapitre IX — **Les autres sources de revenu**

Chapitre X — **Le contribuable et le fisc**

Chapitre IV

Les dépenses et les revenus du gouvernement du Québec

Après avoir brossé un tableau d'ensemble de notre économie, il convient d'en faire autant de l'activité gouvernementale en examinant les dépenses et les revenus de l'administration québécoise. Il existe, en effet, entre ces deux domaines des liens étroits que révèle l'influence réciproque des conditions économiques et de la politique fiscale. L'analyse des dépenses et des revenus va permettre de cerner de plus près ces rapports d'interdépendance et, en conséquence, inspirer les recommandations qui sont proposées dans les chapitres subséquents.

Nous considérerons les dépenses et les revenus du gouvernement du Québec dans leur évolution historique, afin de saisir le rôle grandissant de l'État dans la vie économique et sociale. De même que nous avons mesuré précédemment la situation économique du Québec par rapport à celle de l'Ontario et de l'ensemble du Canada, ainsi nous mettrons en relief les dépenses

et les revenus respectifs des divers gouvernements au Canada. Toutes ces comparaisons feront mieux voir l'écart croissant entre les besoins à satisfaire et les sources fiscales disponibles au Québec.

Un des moyens de réduire cet écart consiste aujourd'hui, pour les pouvoirs publics, à financer une partie de leurs dépenses d'immobilisation par l'emprunt. Il est donc opportun de passer en revue la politique du Québec à cet égard, et comparativement à celle des autres provinces, de façon à juger de la dette québécoise. On pourra ainsi faire la part de l'emprunt, des recettes et du rendement des impôts en face des besoins à satisfaire.

Voilà, en conséquence, comment se répartissent les quatre parties de ce chapitre. Les deux premières traitent des dépenses et des revenus du gouvernement québécois; la troisième met en relief les dépenses et les revenus publics dans l'ensemble du Canada; tandis que la dernière indique la place du financement par l'emprunt.

Les dépenses du gouvernement du Québec

Le gouvernement est devenu l'une des entreprises les plus importantes au Québec, par les quelque 35,000 personnes qu'il employait et le $1.4 milliard qu'il dépensait en 1964/65, sans inclure les montants versés par le gouvernement fédéral en vertu des programmes à frais partagés. Mais la prééminence

TABLEAU IV-1

Dépenses du gouvernement du Québec, de 1923 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Total Milliers de dollars	Par habitant $
1923	29,028	12
1939	113,035	36
1945	107,187	31
1949	231,519	61
1952	271,192	67
1957	442,727	96
1960	598,399	119
1961	745,474	145
1962	844,182	161
1963	956,728	178
1964	1,100,909	201
1965	1,437,715	258

Remarque: L'augmentation survenue en 1965 est en partie attribuable à la centralisation de la taxe de vente et à l'équivalence fiscale dont a bénéficié le Québec, au cours des trois derniers mois de l'exercice, par suite de son retrait de certains programmes à frais partagés.

Sources: Les tableaux 15 et 17 de l'appendice statistique.

de l'activité gouvernementale provient surtout des biens et services qu'elle fournit à tout l'ensemble de la population. Les dépenses publiques, qu'elles soient destinées à la construction de routes, d'écoles ou d'hôpitaux, ou qu'elles soient faites sous forme de paiements de transfert aux particuliers ou aux familles, contribuent à la production de biens et de services au même titre que les dépenses des individus et des entreprises.

Il faut reconnaître, toutefois, que le gouvernement n'a pris au Québec une place aussi prépondérante qu'au cours des deux dernières décennies, à mesure que le processus d'industrialisation et d'urbanisation suivait son cours. On peut s'en rendre compte en constatant que les dépenses du gouvernement, qui ne s'élevaient qu'à $29 millions pendant l'exercice 1922/23, atteignaient $1,438 millions en 1964/65.

Compte tenu de l'augmentation de la population au cours de ces quarante dernières années, il ressort du tableau précédent que les déboursés de l'État sont maintenant 21 fois plus élevés par habitant qu'en 1922. Même si cet ordre d'accroissement n'est pas tout à fait exact puisqu'il ne tient pas compte de la diminution du pouvoir d'achat du dollar, il reste cependant considérable.

Le tableau IV-2 aide à saisir particulièrement l'augmentation des dépenses gouvernementales de 1923 à 1965 par les principaux postes budgétaires. Il fait

TABLEAU IV-2

Dépenses du gouvernement du Québec par postes en 1923, 1952 et 1965

	1923		1952		1965	
	exercices terminés le 31 mars					
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Transports et communications	12.0	41.2	85.8	31.6	248.9	17.3
Service de la dette	3.4	11.9	26.3	9.7	76.7	5.3
Protection de la personne et de la propriété	2.9	10.2	11.1	4.1	56.4	3.9
Santé	2.8	9.7	36.9	13.6	248.7	17.3
Bien-être social	0.1	0.3	17.4	6.4	156.3	10.9
Enseignement	2.8	9.7	44.2	16.3	393.8	27.4
Richesses naturelles et industries primaires	2.8	9.5	31.0	11.4	78.8	5.5
Autres dépenses	2.2	7.5	18.5	6.9	178.1	12.4
TOTAL	29.0	100.0	271.2	100.0	1,437.7	100.0

Sources: Les tableaux 15 et 16 de l'appendice statistique.

voir que des postes comme celui des transports et des communications ont perdu de l'importance, dans l'ensemble du budget, au bénéfice d'autres comme celui de l'enseignement. Par ailleurs, certains services publics qui existaient à peine en 1922/23, tels le bien-être social et la santé, sont aujourd'hui parmi les plus coûteux de l'État.

Les postes qui ont gagné le plus d'importance dans le budget du gouvernement, soit l'enseignement, la santé et le bien-être social, sont reliés aux domaines de la vie qui ont été le plus transformés par l'industrialisation et l'urbanisation. Dans une société de type rural, la famille formait une unité économique beaucoup plus autonome, qui se chargeait généralement de subvenir aux besoins de ses membres dans les cas de maladie, d'indigence ou d'invalidité, avec le concours d'institutions privées de bienfaisance. Les pouvoirs publics n'étaient alors appelés qu'à jouer un rôle supplétif en guise de complément à l'insuffisance pécuniaire de certaines familles.

Mais dès lors que les familles sont transplantées en milieu industriel et urbain, elles ne sont plus en mesure d'assumer pareilles charges qu'alourdissent encore les exigences de la vie moderne. Ainsi, une société en voie d'industrialisation requiert une main-d'oeuvre de plus en plus spécialisée, contrairement à l'ancienne société rurale où l'instruction pouvait rester à un stade à peu près primaire sans inconvénient matériel grave. De plus, l'individu et la famille, laissés à la merci des variations de l'emploi dans l'industrie, sont devenus beaucoup plus vulnérables aux fluctuations économiques. Ainsi débordés, les individus isolés ou groupés en association ont fait appel aux pouvoirs publics pour les assister dans leurs besoins et créer des services correspondant aux exigences nouvelles. Par là, l'État a été amené à étendre le champ de ses responsabilités dans le domaine social et économique, et ses dépenses ont augmenté en conséquence de façon saisissante. C'est ainsi que les sommes consacrées à l'enseignement, à la santé et au bien-être social ont augmenté à un rythme que nul n'aurait pu prévoir il y a à peine vingt ans.

Une telle évolution ne fut pas particulière au Québec, dont les transformations n'ont fait que suivre le mouvement des sociétés industrialisées ou en voie de développement, où l'État a dû s'adapter aux conditions nouvelles et intervenir de façon directe dans des domaines reconnus pendant longtemps comme du ressort propre au secteur privé. Le même courant a gagné les autres provinces canadiennes où l'intervention des pouvoirs publics est de plus en plus prononcée en matière sociale et économique. Les dépenses de l'ensemble des administrations publiques des provinces ont, en effet, presque triplé de 1953 à 1963, en passant de $2,123 millions à $5,999 millions. On atteint même la somme de $6.6 milliards en 1962/63, si l'on tient compte des sommes versées aux administrations provinciales par le gouvernement fédéral en vertu des programmes à frais partagés dans des domaines relevant de la juridiction provinciale.

Il importait, en vue d'établir des comparaisons, d'unir les dépenses des municipalités et des commissions scolaires avec celles des gouvernements

TABLEAU IV-3

Dépenses provinciales, municipales et scolaires, en 1952/53 et en 1962/63

	1952/53	1962/63	Accroissement moyen annuel
	Millions de dollars		%
Provinces de l'Atlantique	179.0	453.0	9.8
Québec	586.1	1,706.0	11.4
Ontario	708.0	2,180.8	12.0
Provinces des Prairies	412.5	1,076.3	10.4
Colombie-Britannique	237.8	582.6	9.6
Ensemble des provinces	2,123.4	5,998.8	11.0

Sources: Les tableaux 26 à 31 inclusivement de l'appendice statistique.

provinciaux, pour trois raisons. D'abord, les charges accrues des pouvoirs publics ont pesé sur tous les niveaux d'administration; ensuite, les gouvernements provinciaux n'ont pas délégué exactement les mêmes pouvoirs à leurs administrations locales à travers le Canada; et, enfin, le régime municipal lui-même n'est pas également développé d'une province à l'autre. En outre, nous avons groupé, par souci de simplification, des provinces peu populeuses et assez semblables par le contexte économique, de façon à garder un certain ordre de grandeur dans les comparaisons.

Le tableau IV-3 a montré que les dépenses publiques ont crû au Québec à un rythme annuel à peu près analogue à celui de la moyenne de l'ensemble

TABLEAU IV-4

Dépenses provinciales, municipales et scolaires par habitant, en 1952/53 et en 1962/63

	1952/53	1962/63	Accroissement moyen annuel
	$	$	%
Provinces de l'Atlantique	108	235	8.1
Québec	140	318	8.6
Ontario	148	344	8.9
Provinces des Prairies	158	333	7.8
Colombie-Britannique	197	351	6.1
Ensemble des provinces	147	324	8.2

Sources: Les tableaux 32 à 37 inclusivement de l'appendice statistique.

des provinces de 1952/53 à 1962/63. La même observation se dégage du tableau IV-4 où l'effet de population est neutralisé par le calcul des dépenses publiques par habitant pour la même période. Nonobstant son taux d'accroissement, le Québec reste pourtant, pour les dépenses faites par habitant, en deçà des provinces situées à l'ouest et ne surpasse que les provinces de l'Atlantique.

Comme l'indiquent les deux derniers tableaux, les dépenses des gouvernements provinciaux ainsi que des administrations municipales et scolaires, ont presque triplé pendant dix ans. Les augmentations ont été le plus prononcées au Québec au cours des exercices 1960/61 et 1962/63, alors que leur pourcentage d'accroissement fut respectivement de 13% et de 14%, à la suite de l'application de programmes nouveaux, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation. Au reste, les dépenses publiques ont montré au Québec, durant cette période, un changement de tendance: leur rythme de croissance a été sensiblement inférieur à celui de l'Ontario pendant la première partie de la décennie, soit jusqu'en 1958; puis, il a dépassé celui de la province voisine à compter de la fin de 1959, ainsi que l'illustre le tableau IV-5.

TABLEAU IV-5

Accroissement moyen annuel des dépenses publiques dans le Québec et l'Ontario de 1952/53 à 1962/63

	Québec	Ontario
	%	%
Ensemble des dépenses provinciales, municipales et scolaires		
de 1952/53 à 1958/59	10.0	12.7
de 1959/60 à 1962/63	13.4	10.9

Sources: Les tableaux 27 et 28 de l'appendice statistique.

Malgré l'augmentation rapide et élevée de ses dépenses publiques depuis 1959/60, le Québec affectait encore, en 1962/63, des sommes inférieures à celles de la majorité des provinces canadiennes, aux postes qui ont pris le plus d'importance dans les sociétés en voie de développement économique et social. Ainsi, des dépenses qui sont généralement considérées comme productives, notamment dans les domaines de la santé et de l'enseignement, restent au Québec inférieures à la moyenne des provinces canadiennes. À ces deux postes, l'Ontario, les provinces des Prairies et même la Colombie-Britannique consacrent bien davantage que le Québec, dont les sommes destinées à l'enseignement ne sont supérieures qu'à celles des provinces de l'Atlantique.

Le Québec dépasse l'ensemble et même chacune des autres provinces, pour ce qui est des dépenses par habitant, au chapitre de la sécurité sociale auquel il attribue un tiers de plus que les provinces de l'Atlantique et presque deux fois plus que l'Ontario. On rejoint là un des effets de la faiblesse économique

TABLEAU IV-6

Dépenses des administrations provinciales, municipales et scolaires, par habitant et par postes, en 1962/63

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
	$	$	$	$	$	$
Santé	35	31	45	45	37	39
Bien-être social	16	24	13	19	21	18
Enseignement	70	96	112	119	106	104
Transports, communications et autres travaux publics	51	67	72	66	68	67
Service de la dette	17	15	16	1	11	13
Administration	13	19	16	16	18	17
Autres postes	33	66	70	67	90	66
TOTAL	235	318	344	333	351	324

Sources: Les tableaux 32 à 37 inclusivement de l'appendice statistique.

de plusieurs régions du Québec, telle que nous l'avons fait ressortir au chapitre III. Le gouvernement québécois doit porter un fardeau proportionnellement plus élevé que celui des autres provinces canadiennes pour assister les déshérités et les chômeurs, en même temps qu'il est poussé par les exigences de la vie moderne et de la concurrence des économies voisines, à tenter non seulement de rattraper les retards du passé, mais encore de mettre pleinement en valeur ses ressources humaines et matérielles, de façon à surmonter ses déficiences économiques et à atteindre le niveau des provinces canadiennes les plus avancées.

L'analyse que nous avons poursuivie jusqu'ici, fait ressortir l'importance grandissante du rôle de l'État dans l'économie tant au Québec que dans les autres provinces canadiennes. À cet égard, le Canada n'est pas un cas isolé. La plupart des pays les plus industrialisés d'Europe de même que les États-Unis, ont en effet passé par une évolution similaire; et le rapport entre les dépenses publiques et la valeur de la production nationale, est plus élevé dans ces pays qu'au Canada, comme en témoigne le tableau IV-7.

On risquerait de se leurrer en croyant à un arrêt, sinon à un revirement de cette tendance. Il s'agit plutôt d'un courant irréversible qui répond au besoin d'harmoniser l'économie avec les aspirations démocratiques des sociétés évoluées. Contrairement à ce qu'on a longtemps pensé, l'économie ne contient pas en elle-même de mécanismes agissant de façon automatique et capables de faire les rajustements nécessaires lors des perturbations ou des crises

TABLEAU IV-7

Dépenses publiques par rapport à la production nationale en 1961

	%
Canada	25.1
France	31.4
États-Unis	31.3
Suède	27.3
Royaume-Uni	26.7
Norvège	26.4
Hollande	25.5
Autriche	25.1

Pourcentages calculés à l'aide des données publiées dans l'*Annuaire de statistiques des comptabilités nationales* par les Nations-Unies, qui ont uniformisé les comptes nationaux des divers pays pour les rendre comparables.

économiques. La dépression généralisée des années 1929 et suivantes a bien obligé à admettre que la structure économique présentait de moins en moins les caractéristiques propres au fonctionnement du libre jeu de la concurrence. Dès lors, les gouvernements ont dû ne plus s'en tenir à leur rôle de législateur et d'arbitre, mais encore participer à l'activité économique, soit en s'engageant davantage dans la production de biens et de services, soit en instaurant un régime de planification économique, de façon à assurer le développement équilibré des diverses régions de leur territoire. Il semble que le Québec s'apprête lui-même à suivre cette voie pour sortir plusieurs de ses régions et leur population de l'état de sous-développement, dont les effets se font particulièrement sentir dans le rendement des revenus publics, surtout municipaux, ainsi qu'au poste du bien-être social.

Les revenus du gouvernement du Québec

Est-ce que les revenus du gouvernement québécois ont évolué en même temps que les dépenses publiques augmentaient à la mesure de ces nouvelles responsabilités? Il y a eu des changements profonds dans le volume et la composition des revenus publics au cours des quelque 40 dernières années. Le revenu total s'est multiplié par 58 depuis 1922/23; il était, en 1964/65, 25 fois plus élevé par habitant qu'en 1922/23. Comme celle que nous avons établie plus-haut à propos des dépenses, cette comparaison ne tient pas compte de la diminution du pouvoir d'achat du dollar au cours de la même période.

Le trait le plus saillant qui caractérise l'évolution des revenus de 1923 à 1965, tient dans l'apparition de nouvelles sources fiscales, pendant que d'autres subsistaient tout en perdant de l'importance dans l'ensemble des recettes. Ainsi, l'impôt sur les carburants est apparu en 1924, la taxe de vente en 1940 et l'impôt sur les revenus des particuliers en 1954. Par contre, le compte de

TABLEAU IV-8

Revenu net du gouvernement du Québec

	Exercice terminé le 31 mars				
	1923	1939	1952	1962	1965
	Millions de dollars				
IMPÔTS:					
taxe de vente	—	—	35.9	113.5	283.0
taxe sur les carburants	—	7.9	47.6	106.8	166.1
impôt sur le capital des sociétés	2.2	9.7	12.3	29.6	33.0
impôt sur le revenu des particuliers	—	—	—	85.1	170.2
impôt sur les bénéfices des sociétés	—	2.4	56.4	118.8	130.0
impôt successoral	2.6	12.3	12.4	25.5	44.3
autres impôts	1.5	3.3	18.8	40.8	59.4
TOTAL	6.3	35.6	183.4	520.1	886.0
Richesse naturelles	4.1	9.5	28.5	42.5	53.5
Régie des alcools	3.0	4.7	19.7	37.2	40.0
Immatriculation des véhicules automobiles	2.2	6.9	18.7	44.6	53.6
Autres revenus	3.1	4.3	18.1	38.4	55.6
Total des revenus proprement provinciaux	18.7	61.0	268.4	682.8	1,088.7
Paiements du gouvernement fédéral	2.4	2.8	4.6	71.3	139.0
TOTAL	21.1	63.8	273.0	754.1	1,227.7

Source: Le tableau 18 de l'appendice statistique.

commerce de la Régie des alcools qui équivalait à 14.2% des revenus provinciaux en 1922/23, n'en formait plus que 3.3% en 1964/65. De même, les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles constituaient 19.3% de toutes les recettes en 1922/23 au regard de 4.4% en 1964/65.

Il y a quarante ans, les trois principales sources de revenu du gouvernement du Québec, à savoir les richesses naturelles, le compte de commerce de la Régie des alcools et l'impôt sur les successions, avaient peu de relation avec la répartition de la richesse parmi les membres de la société. Or, il est remarquable que les nouvelles taxes, par leur caractère progressif ou proportionnel par rapport aux revenus des particuliers, touchent les gens les plus favorisés. Il s'ensuit que les plus fortunés sont amenés à contribuer davantage au financement des divers services d'ordre social et économique de l'État. De ce fait, l'État prend la responsabilité d'intervenir dans l'économie en répartissant les revenus de façon à ce qu'un plus grand nombre d'habitants et de familles ait accès aux biens issus du progrès économique.

Il importe d'analyser plus particulièrement la tendance de ces nouvelles taxes à compter du début de la décennie 1950-1960, alors qu'elles étaient toutes instituées, afin d'en mieux voir la place dans l'ensemble des recettes publiques. C'est depuis lors que la structure des revenus du gouvernement du Québec a pris sa forme actuelle. L'importance des impôts sur le capital, par exemple, diminuait déjà à cette époque en faveur des diverses taxes sur le revenu et sur les biens de consommation. C'est ainsi que la recette de la taxe sur les carburants a dominé jusqu'en 1961/62, puis a été dépassée par celle de la taxe de vente générale. On peut en juger par le tableau IV-9, qui montre l'évolution des diverses sources de revenu dans l'ensemble des recettes.

TABLEAU IV-9

Évolution de l'importance des diverses sources de revenu dans l'ensemble des recettes du gouvernement du Québec, de 1952 à 1965

	Exercice terminé le 31 mars				
	1952	1957	1961	1963	1965
	%	%	%	%	%
Taxe de vente	13.2	12.8	10.7	17.6	23.1
Taxe sur les carburants	17.5	17.6	15.7	14.1	13.5
Autres taxes à la consommation	6.4	6.2	5.7	5.0	4.1
Impôt sur le capital des sociétés	4.5	4.5	4.4	3.5	2.7
Impôt sur les bénéfices des sociétés	20.6	14.3	15.5	14.1	10.6
Impôt sur le revenu des particuliers	—	8.2	9.5	11.6	13.9
Autres impôts sur le revenu et sur le capital	4.9	8.3	3.8	3.5	4.3
Immatriculation des véhicules automobiles	6.9	6.9	6.4	5.6	4.4
Richesses naturelles	11.5	9.3	6.2	5.2	4.4
Compte de commerce de la Régie des alcools	7.2	6.4	5.1	5.1	3.3
Paiements du gouvernement fédéral	1.7	0.7	12.4	9.8	11.3
Autres revenus	5.6	4.8	4.6	4.9	4.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Le tableau 20 de l'appendice statistique.

L'importance des nouvelles taxes se reflète davantage dans l'accroissement comparé de leur rendement avec celui des plus anciennes sources de revenu. La taxe sur les carburants, par exemple, a rapporté 2½ fois plus, par habitant, en 1965 qu'en 1952, alors que les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles n'augmentaient que d'un quart. De son côté, le rendement des impôts sur les bénéfices des sociétés a crû de 64% pendant la même période, au regard de 50% dans le cas des revenus provenant de l'immatriculation des véhicules automobiles. De plus, on ne peut pas s'empêcher de remarquer, en

consultant le tableau IV-10, l'accroissement considérable du produit de la taxe de vente ainsi que de l'impôt sur le revenu des particuliers; mais cette augmentation n'est pas uniquement attribuable à la croissance économique, puisqu'elle fut causée en bonne partie par une hausse des taux d'imposition, particulièrement dans le cas de la taxe de vente. Il faut se rappeler, en outre, que le revenu de cette taxe a été entièrement centralisé en 1965 en vue d'en répartir une part entre les municipalités, tandis que le gouvernement fédéral a élargi progressivement la part de l'impôt sur les revenus des particuliers, qui revient aux provinces.

TABLEAU IV-10

Évolution des diverses sources de revenu du gouvernement du Québec, par habitant, de 1952 à 1965

	Exercice terminé le 31 mars				
	1952	1957	1961	1963	1965
	$	$	$	$	$
Taxe de vente	9	12	13	28	51
Taxe sur les carburants	12	17	19	22	30
Autres taxes à la consommation	4	6	7	8	9
Impôt sur le capital des sociétés	3	4	5	6	6
Impôt sur les bénéfices des sociétés	14	14	19	22	23
Impôt sur le revenu des particuliers	—	8	12	18	31
Autres impôts sur le revenu et sur le capital	3	8	5	6	9
Richesses naturelles	8	9	8	8	10
Immatriculation des véhicules automobiles	5	7	8	9	10
Compte de commerce de la Régie des alcools	5	6	6	8	7
Paiements du gouvernement fédéral	1	1	15	16	25
Autres revenus	3	4	7	8	10
TOTAL	67	96	124	159	221

Source: Le tableau 19 de l'appendice statistique.

On peut se demander si le rendement des impôts du Québec se rapproche de celui des autres provinces canadiennes. Il est difficile d'établir des comparaisons très détaillées, puisque les sources fiscales varient quelque peu d'une province à l'autre, aussi bien que la présentation des comptes publics. La difficulté principale vient de ce que des arrangements différents régissent les rapports entre le gouvernement fédéral et les divers gouvernements provinciaux quant aux impôts sur le revenu des particuliers, sur les bénéfices des sociétés

et sur les successions. En utilisant les chiffres publiés par le Bureau fédéral de la statistique, on peut toutefois grouper tous les revenus publics des provinces, y compris ceux des municipalités et des commissions scolaires, en trois grandes catégories afin de rendre les données plus facilement comparables de l'une à l'autre province.

Nous répartirons donc les revenus publics des provinces en revenus fiscaux, revenus « parafiscaux » et autres revenus. La première catégorie comprend toutes les sommes perçues par l'autorité publique sous forme d'impôts ou de taxes comme, par exemple, les impôts sur le revenu, sur le capital et sur la propriété foncière ainsi que les diverses taxes à la consommation. Nous avons appelé revenus « parafiscaux », certaines sources de revenu qui, sans porter le nom de taxe, constituent souvent une forme particulière d'imposition. Tels sont les profits qui proviennent de la vente des spiritueux, les frais d'immatriculation des véhicules automobiles ainsi que les permis et les droits attachés à l'exploitation de certaines entreprises. Nous avons, enfin, classé sous « autres sources de revenus », plusieurs rubriques éparses dont les plus importantes sont les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles et les paiements ou subventions du gouvernement fédéral.

Le tableau IV-11 donne une idée de l'ordre de grandeur de ces trois catégories de revenu, en 1962/63, dans les diverses provinces, certaines d'entre elles étant groupées par souci de simplification comme nous l'avons expliqué plus haut à propos des dépenses.

TABLEAU IV-11

Revenus des administrations provinciales, municipales et scolaires, en 1962/63

	Revenus fiscaux	Revenus parafiscaux	Autres revenus	Total
	Millions de dollars			
Provinces de l'Atlantique	223.5	47.6	125.2	396.3
Québec	992.0	127.6	187.3	1,306.9
Ontario	1,547.4	178.6	136.0	1,862.0
Provinces des Prairies	591.6	101.1	300.9	993.6
Colombie-Britannique	383.4	62.6	96.2	542.2
Ensemble des provinces	3,737.9	517.5	845.6	5,101.0

Sources: Les tableaux 41 à 46 inclusivement de l'appendice statistique.

Les revenus publics des provinces n'ont vraiment de signification comparable que lorsqu'ils sont calculés par habitant. On peut voir alors quelle est la

part réelle du contribuable de chaque province au fisc. Or, le tableau IV-12 indique que les revenus publics sont inférieurs au Québec à la moyenne canadienne et loin de ceux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique notamment. En d'autres termes, la population du Québec contribue moins par habitant au financement des services publics que celle des autres provinces, à l'exception des provinces de l'Atlantique.

TABLEAU IV-12

Revenus des administrations provinciales, municipales et scolaires, par habitant, en 1962/63

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
	$	$	$	$	$	$
Revenus fiscaux	116	185	244	183	231	202
Contrôle et profits de la vente des spiritueux	15	12	14	17	19	14
Immatriculation des véhicules automobiles	8	9	11	10	13	10
Richesses naturelles	3	7	7	50	41	17
Autres revenus	8	13	14	26	24	16
Total des revenus de sources locales	150	226	290	286	328	259
Paiements du gouvernement fédéral	56	17	4	21	−1	16
TOTAL	206	243	294	307	327	275

Remarque: La Colombie-Britannique a dû remettre au gouvernement fédéral des montants reçus en trop au cours de l'exercice précédent.

Sources: Les tableaux 47 à 52 de l'appendice statistique.

Il n'y a pas que les revenus, mais encore leurs taux d'accroissement qui diffèrent entre les diverses provinces. Si l'on calcule l'augmentation des revenus de 1962/63 par rapport à ceux de 1957/58, on constate que l'accroissement fut légèrement supérieur au Québec comparativement à l'ensemble des provinces, mais que cette faible différence provenait particulièrement des paiements du gouvernement fédéral dont ont surtout bénéficié les provinces pauvres. Si l'on s'en tient, en effet, aux revenus de sources locales, on remarque que leur accroissement est resté au Québec au niveau de celui de l'ensemble des provinces. Par ailleurs, les revenus de certaines autres provinces, telles que les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique, ont pu augmenter moins fortement durant cette période, dès lors qu'ils étaient déjà plus élevés en

1957/58. Tout compte fait, cependant, les revenus du Québec, par habitant, demeuraient inférieurs à ceux de la moyenne des provinces canadiennes en 1962/63, ainsi que le rappelait le tableau IV-12.

TABLEAU IV-13

Accroissement des revenus des administrations provinciales, municipales et scolaires, par habitant, en 1962/63 par rapport à 1957/58

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
	%	%	%	%	%	%
Revenus fiscaux	53.0	48.3	60.8	47.0	29.2	51.2
Contrôle et profits de la vente des spiritueux	13.9	26.9	16.5	21.7	3.7	17.7
Immatriculation des véhicules automobiles	24.1	22.9	18.4	10.0	28.5	19.6
Richesses naturelles	-12.4	-5.1	16.3	-10.0	42.6	1.5
Total des revenus de sources locales	43.0	42.0	52.5	30.2	28.9	41.9
Paiements du gouvernement fédéral	90.8	67.7	44.5	5.4	—	40.0
TOTAL	53.4	43.6	52.4	28.0	24.7	41.7

Sources: Les tableaux 47 à 52 inclusivement de l'appendice statistique.

Après avoir analysé de façon sommaire le rendement et l'accroissement des revenus publics des provinces, il peut être intéressant d'examiner l'évolution des grandes catégories de revenus dans cet ensemble, de 1957/58 à 1962/63. Nous considérerons donc tour à tour, dans cette perspective, les revenus fiscaux et parafiscaux ainsi que les autres sources de revenu.

Les revenus fiscaux

Les revenus fiscaux, soit les revenus provenant des impôts sur le revenu et sur le capital ainsi que des taxes à la consommation, ont rapporté au Québec en 1962/63 près d'un milliard de dollars, équivalant à 26.5% des revenus correspondants de l'ensemble des provinces. Même si ces revenus ont presque doublé au Québec, en passant de $595 millions en 1957/58 à $992 millions en 1962/63, ils restaient alors encore au-dessous de la proportion de la population québécoise, soit 28.9%, par rapport à celle du Canada.

Nous répartirons les divers impôts qui sont à la source des revenus fiscaux, en deux groupes: les impôts sur le revenu et sur le capital, et les taxes à la

TABLEAU IV-14

Les revenus fiscaux des administrations provinciales, municipales et scolaires, en 1962/63

	Gouvernement provincial		Administrations municipales et scolaires		Total	
	Millions de $	%	Millions de $	%	Millions de $	%
Provinces de l'Atlantique	138	6.5	85	5.2	223	6.0
Québec	597	28.3	395	24.3	992	26.5
Ontario	857	40.6	691	42.5	1,548	41.4
Provinces des Prairies	283	13.4	308	18.9	591	15.8
Colombie-Britannique	237	11.2	147	9.1	384	10.3
Ensemble des provinces	2,112	100.0	1,626	100.0	3,738	100.0

Sources: Les tableaux 41 à 46 inclusivement de l'appendice statistique.

consommation, de façon à mieux voir leur place respective dans les revenus fiscaux des diverses provinces.

Les impôts sur le revenu et sur le capital Ce groupe d'impôts comprend les impôts sur le capital et sur les bénéfices des sociétés, l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt successoral, que perçoivent les gouvernements provinciaux, ainsi que les taxes sur la propriété foncière et la propriété personnelle de même que la taxe d'affaires, que touchent les administrations municipales et scolaires.

Les revenus qui proviennent de cette catégorie d'impôts, ont passé au Québec de $358.9 millions en 1957/58 à $609.2 millions en 1962/63. Malgré cette augmentation considérable, le revenu de tous ces impôts demeurait alors bien inférieur, par habitant, à la moyenne de l'ensemble des provinces et même à celui des autres provinces, sauf celles de l'Atlantique.

Lorsqu'on distingue, parmi tous ces impôts, ceux qui sont perçus par le gouvernement provincial de ceux qui sont levés par les administrations municipales et scolaires, on observe que les premiers rapportent un peu plus, alors que les derniers rendent beaucoup moins, par habitant, au Québec que dans l'ensemble des provinces canadiennes. Par exemple, ceux-ci n'ont rapporté au Québec que $62 par habitant en 1962/63, au regard de $109 en Ontario. On peut attribuer en partie cet écart de rendement à la présence d'un plus grand nombre d'industries ainsi qu'à des taux plus élevés d'imposition foncière en Ontario. Il y a tout lieu de croire, cependant, que cette différence s'est atténuée depuis 1962/63, par suite de l'accroissement marqué de l'impôt foncier scolaire au Québec.

TABLEAU IV-15

Impôts sur le revenu et sur le capital, par habitant, en 1957/58 et en 1962/63

	Gouvernement provincial		Administrations municipales et scolaires		Total	
	1957/58	1962/63	1957/58	1962/63	1957/58	1962/63
	$	$	$	$	$	$
Provinces de l'Atlantique	16	22	29	41	45	63
Québec	34	51	41	62	75	113
Ontario	45	60	78	109	123	169
Provinces des Prairies	22	39	71	94	93	133
Colombie-Britannique	40	54	59	88	99	142
Ensemble des provinces	34	50	59	84	93	134

Sources: Les tableaux 47 à 52 inclusivement de l'appendice statistique.

Les taxes à la consommation Il faut ranger parmi les taxes à la consommation la taxe générale de vente, la taxe sur les divertissements, les taxes sur le tabac et sur les boissons alcooliques, la taxe sur les carburants, ainsi que d'autres impôts de moindre importance comme la taxe sur les repas et la taxe sur les télécommunications. Les taxes à la consommation varient quelque peu de l'une à l'autre province, quant à leur taux et à leur assiette; mais elles sont généralement imposées par l'autorité provinciale, à l'exception de quelques rares cas où des municipalités lèvent elles-mêmes des taxes sur certains produits. Il est nécessaire, en raison de ces différences, de réunir les revenus de ces taxes, qu'ils soient perçus par les gouvernements provinciaux ou par les administrations municipales, afin d'établir des comparaisons valables entre les diverses provinces. De même, les méthodes d'imposition de certaines de ces taxes ne sont pas uniformes à travers toutes les provinces canadiennes. C'est ainsi que les taxes sur le tabac, sur les spiritueux et sur les repas sont imposées séparément dans certaines provinces, et intégrées à la taxe de vente dans d'autres. Il a fallu en conséquence grouper les revenus de ces trois taxes avec le produit de la taxe de vente pour le besoin des comparaisons.

Le tableau IV-16 exprime en chiffres absolus les revenus des diverses taxes à la consommation, par province, en 1962/63. Il est bien évident que le rapport de ces taxes varie fortement d'une province à l'autre; par exemple, le Québec l'emporte par le produit de la taxe de vente et l'Ontario, par la recette de la taxe sur les carburants. On peut expliquer la variation dans le rendement de ces taxes autant, sinon plus, par des différences dans la base et les taux d'imposition que par des causes d'ordre économique.

TABLEAU IV-16

Recettes des taxes à la consommation, en 1962/63

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
	Millions de dollars					
Taxe sur les divertissements	0.8	8.9	11.5	1.8	2.4	25.4
Taxe de vente y compris taxes sur le tabac, sur les spiritueux et sur les repas	46.8	241.5	179.3	39.2	99.9	606.7
Taxe sur les carburants	46.7	120.6	183.0	87.9	45.6	483.8
Taxes sur autres biens et services	0.5	1.7	—	1.5	—	3.7
TOTAL	94.8	372.7	373.8	130.4	147.9	1,119.6

Sources: Les tableaux 41 à 46 inclusivement de l'appendice statistique.

Le calcul du revenu de ces taxes par habitant donne une idée plus exacte de leur rendement. On voit ainsi au tableau IV-17 que le Québec, qui vient en tête par le revenu total de la taxe de vente, est sensiblement dépassé par

TABLEAU IV-17

Recettes des taxes à la consommation, par habitant, en 1962/63

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
	$	$	$	$	$	$
Taxe sur les divertissements	1	2	2	1	2	2
Taxe de vente, y compris taxes sur le tabac, sur les spiritueux et sur les repas	24	47	28	12	60	33
Taxe sur les carburants	24	22	29	27	27	26
Taxes sur autres biens et services	—	—	—	—	—	—
TOTAL	49	71	59	40	89	61

Remarque: Les deux points indiquent que le montant est inférieur à $0.50.

Sources: Les tableaux 47 à 52 inclusivement de l'appendice statistique.

la Colombie-Britannique quant au rendement de cette taxe par habitant. Par contre, il se classe au dernier rang pour le rendement de la taxe sur les carburants où l'Ontario domine encore.

En laissant de côté les impôts qui sont levés par les municipalités sur la propriété ainsi que sur certains biens de consommation, on peut mieux juger de l'importance comparative des catégories de revenus fiscaux propres aux gouvernements provinciaux. Le tableau IV-18 fait ainsi voir que les impôts sur le revenu et sur le capital avaient un rendement plus élevé en Ontario, en 1962/63, alors que les taxes à la consommation rapportaient davantage au Québec, comme dans les provinces de l'Atlantique et en Colombie-Britannique. Cette prédominance du produit des taxes sur les biens de consommation, par rapport à l'Ontario, ne fait que s'accentuer au Québec depuis que la taxe de vente y a été uniformisée à 6% en 1964.

TABLEAU IV-18

Les revenus fiscaux des gouvernements provinciaux, par catégories d'impôts, en 1962/63

	Impôts sur le revenu et sur le capital		Taxes à la consommation	
	Millions de dollars	Par habitant $	Millions de dollars	Par habitant $
Provinces de l'Atlantique	42.9	22	94.1	49
Québec	275.6	51	319.4	60
Ontario	383.4	60	373.8	59
Provinces des Prairies	127.7	39	128.9	40
Colombie-Britannique	88.8	54	147.9	89
Ensemble des provinces	917.8	50	1,064.1	57

Sources: Les tableaux 41 à 46 inclusivement de l'appendice statistique.

Les revenus parafiscaux

Les revenus parafiscaux, on vient de le voir, proviennent de trois sources, soit les frais d'immatriculation des véhicules automobiles, le commerce des spiritueux ainsi que divers permis et droits. La plupart des revenus de cette nature sont perçus par les gouvernements provinciaux, à l'exception de quelques permis et droits imposés par les municipalités. Ces derniers ne constituent d'ailleurs qu'une faible proportion des revenus parafiscaux dans toutes les provinces canadiennes, tel que le montre le tableau suivant.

Vu que la très grande partie des revenus parafiscaux provient de l'immatriculation des véhicules automobiles et de la vente des spiritueux, il convient

TABLEAU IV-19

Revenus parafiscaux des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, en 1962/63

	Gouvernements provinciaux	Administrations municipales	Total
	Millions de dollars		
Provinces de l'Atlantique	46.6	1.0	47.6
Québec	121.3	6.3	127.6
Ontario	170.9	7.7	178.6
Provinces des Prairies	93.9	7.2	101.1
Colombie-Britannique	55.7	6.9	62.6
Ensemble des provinces	488.4	29.1	517.5

Sources: Les tableaux 41 à 46 inclusivement de l'appendice statistique.

d'examiner plus en détail ces deux catégories afin d'en voir la place et l'évolution dans l'ensemble des recettes des diverses provinces. Le tableau IV-20 indique en chiffres absolus les sommes tirées de ces deux sources de revenu, en regard de tous les revenus parafiscaux, à travers les provinces canadiennes. On se rend mieux compte, par le tableau IV-21, de l'apport des revenus de cette nature aux recettes totales des gouvernements provinciaux. Il est d'abord manifeste que ces sources de revenu ont perdu de l'importance partout au Canada, de 1957/58 à 1962/63, par rapport à d'autres impôts dont le rendement

TABLEAU IV-20

Revenus parafiscaux des gouvernements provinciaux, en 1962/63

	Immatriculation des véhicules automobiles	Vente des spiritueux	Autres permis et droits	Total
	Millions de dollars			
Provinces de l'Atlantique	15.2	29.4	2.0	46.6
Québec	46.3	62.1	12.9	121.3
Ontario	71.9	89.6	9.4	170.9
Provinces des Prairies	32.0	55.5	6.4	93.9
Colombie-Britannique	21.1	31.5	3.1	55.7
Ensemble des provinces	186.5	268.1	33.8	488.4

Sources: Les tableaux 41 à 46 inclusivement de l'appendice statistique.

s'est accru davantage. En outre, la part de ces deux sources de revenu dans les recettes du gouvernement québécois est inférieure à la moyenne des diverses provinces; et, bien plus, le Québec est, de toutes les provinces canadiennes, celle qui retire la plus faible proportion de ses recettes de la vente des spiritueux.

TABLEAU IV-21

Revenus parafiscaux dans l'ensemble des recettes des gouvernements provinciaux, en 1957/58 et en 1962/63

	Véhicules automobiles		Vente des spiritueux		Total des revenus parafiscaux	
	1957/58	1962/63	1957/58	1962/63	1957/58	1962/63
	%	%	%	%	%	%
Provinces de l'Atlantique	6.5	5.1	13.6	9.8	21.0	15.6
Québec	6.5	5.4	8.5	7.2	16.2	14.0
Ontario	9.1	6.6	11.5	8.2	21.7	15.6
Provinces des Prairies	5.7	5.1	9.0	8.9	15.6	15.0
Colombie-Britannique	5.2	5.8	9.7	8.7	15.5	15.3
Ensemble des provinces	6.9	5.8	10.1	8.2	18.0	15.0

Sources: Les tableaux 41 à 46 inclusivement de l'appendice statistique.

Même si les revenus provenant de l'immatriculation des voitures automobiles ont baissé de rang dans l'ensemble des recettes, leur rendement a toutefois augmenté, par habitant, dans toutes les provinces, y compris le Québec où l'accroissement a été supérieur à celui de la moyenne canadienne de 1957/58 à 1962/63. Par contre, l'augmentation du rendement par véhicule automobile a été bien moindre partout au Canada durant la même période, et il a même diminué au Québec comme dans les provinces des Prairies. On peut expliquer ce paradoxe, d'une part, par l'augmentation plus rapide du nombre de véhicules automobiles que du chiffre de population et, d'autre part, par la multiplication du nombre de véhicules qui bénéficient d'une réduction des taux d'immatriculation au Québec. Nous examinerons de plus près ces cas particuliers au chapitre VII, en traitant des droits et permis. Il n'en reste pas moins que le coût moyen d'immatriculation des voitures automobiles est plus élevé au Québec que partout ailleurs au Canada.

De son côté, le commerce des boissons alcooliques rapporte deux sortes de revenu: les permis et les droits que les commerçants doivent acquitter pour la vente des boissons alcooliques, et les bénéfices que réalise l'État par la régie des alcools. Cette dernière source est de beaucoup la plus importante dans toutes les provinces canadiennes, alors que la première a un rendement non

TABLEAU IV-22

Rendement des revenus provenant des permis et de l'immatriculation des véhicules automobiles, en 1957/58 et en 1962/63

	Par habitant			Par véhicule automobile		
	1957/58	1962/63	Accroissement	1957/58	1962/63	Accroissement
	$	$	%	$	$	%
Provinces de l'Atlantique	6.35	7.88	24.1	32.14	32.63	1.5
Québec	7.03	8.64	22.9	37.19	36.18	-2.7
Ontario	9.57	11.33	18.4	30.06	33.01	9.8
Provinces des Prairies	9.00	9.90	10.0	27.47	26.26	-4.4
Colombie-Britannique	9.91	12.73	28.5	29.85	34.03	14.0
Ensemble des provinces	8.42	10.07	19.6	31.08	32.36	4.1

Sources: Les tableaux 47 à 53 inclusivement de l'appendice statistique.

seulement moindre, mais aussi très variable de l'une à l'autre province, en raison des prescriptions légales et des méthodes de vente différentes. C'est pourquoi, on ne saurait comparer les recettes de la vente des boissons alcooliques dans les diverses provinces, sans fondre ensemble ces deux sources de revenu.

TABLEAU IV-23

Revenus de la vente des boissons alcooliques, en 1957/58 et en 1962/63

	1957/58		1962/63	
	Millions de dollars	Par habitant	Millions de dollars	Par habitant
		$		$
Provinces de l'Atlantique	24	13	29	15
Québec	44	9	62	12
Ontario	68	12	90	14
Provinces des Prairies	41	14	56	17
Colombie-Britannique	27	18	31	19
Ensemble des provinces	204	12	268	14

Sources: Les tableaux 41 à 52 inclusivement de l'appendice statistique.

D'après les chiffres comparés du tableau précédent, c'est au Québec que le rendement de cette source de revenu est le plus bas au Canada, même si son accroissement a été supérieur à celui des autres provinces de 1957 à 1962. Il demeure cependant inférieur de $2 par habitant à celui de la moyenne canadienne. Nous tâcherons de rendre compte de cet écart au chapitre IX, en nous souvenant de la diversité des méthodes administratives qui règlent la vente des boissons alcooliques à travers le Canada.

Les autres sources de revenu

Nous avons considéré jusqu'ici les sources de revenu liées plus ou moins directement aux champs d'imposition. Les unes, comme la taxe de vente, sont à proprement parler des impôts, au lieu que les autres, comme les frais d'immatriculation des voitures, ont tout le caractère d'une imposition, bien qu'elles n'en portent pas le nom, puisqu'elles se présentent sous forme de droits et de permis imposés à la consommation ou à l'utilisation d'un bien ou d'un service. Il reste un troisième groupe de revenus que nous avons rassemblés sous le titre « autres sources de revenu ». Il comprend, en plus de petites sources éparses d'un rendement négligeable, comme les intérêts et les amendes, deux importantes rubriques, à savoir les richesses naturelles et les paiements du gouvernement fédéral, qui vont maintenant retenir notre attention.

Les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles

L'importance des revenus à tirer de l'exploitation des richesses naturelles dépend de plusieurs facteurs, tels que la nature et l'abondance des ressources inventoriées, et le caractère rationnel de leur exploitation et de leur gestion. En dépit de ses vastes ressources hydrauli-

TABLEAU IV-24

Revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles, en 1957/58 et en 1962/63

	1957/58		1962/63	
	Millions de dollars	Par habitant $	Millions de dollars	Par habitant $
Provinces de l'Atlantique	6.9	4	6.5	3
Québec	33.4	7	35.6	7
Ontario	33.2	6	43.5	7
Provinces des Prairies	162.3	56	162.6	50
Colombie-Britannique	42.1	28	67.2	41
Ensemble des provinces	277.9	17	315.4	17

Sources: Les tableaux 41 à 52 inclusivement de l'appendice statistique.

ques, le Québec ne possède pas de richesse naturelle comparable au pétrole de l'Alberta, par exemple.

On peut expliquer ainsi que les revenus du Québec, tirés de l'exploitation des richesses naturelles, sont à peu près comparables à ceux de l'Ontario, mais bien inférieurs à ceux des provinces des Prairies. Ces revenus s'élevaient en 1962/63 à $35.6 millions au Québec, soit à 4% des recettes totales, comparativement à $162.6 millions dans les provinces des Prairies, soit 26% de leurs revenus publics et à environ 44% des recettes du gouvernement en Alberta.

Les paiements du gouvernement fédéral Une partie des revenus des gouvernements provinciaux provient des sommes que le gouvernement fédéral leur verse à titre de paiements de péréquation ou de stabilisation des revenus et de subventions statutaires. En outre, le gouvernement fédéral remet aux gouvernements provinciaux une part des impôts sur les bénéfices des sociétés productrices d'énergie. Ces paiements tendent, en général, à combler quelque peu l'écart des revenus entre les provinces les plus pauvres et les plus riches. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que les versements de cet ordre forment une plus grande proportion des revenus des provinces économiquement faibles, tel qu'en témoigne le tableau IV-25

TABLEAU IV-25

Paiements du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, en 1957/58 et en 1962/63

	1957/58		1962/63	
	Pourcentage du revenu global	Par habitant	Pourcentage du revenu global	Par habitant
	%	$	%	$
Provinces de l'Atlantique	28.1	27.52	33.9	52.53
Québec	9.3	10.06	10.0	16.10
Ontario	0.8	0.88	0.5	0.88
Provinces des Prairies	12.4	19.40	9.7	18.80
Colombie-Britannique	3.6	6.84	—	—
Ensemble des provinces	8.3	10.17	7.7	13.48

Sources: Les tableaux 41 à 52 inclusivement de l'appendice statistique.

Le fardeau fiscal

L'examen des recettes publiques par province a démontré que le rendement des revenus par habitant était inférieur au Québec, en 1962/63, à la moyenne canadienne pour l'ensemble des revenus fiscaux comme des revenus parafiscaux,

malgré des taux d'imposition supérieurs en certains cas. A cet égard, le Québec ne se classait généralement qu'avant les provinces de l'Atlantique. Telle est la vue d'ensemble que nous pouvons retenir des comparaisons établies entre les diverses provinces canadiennes en groupant certaines d'entre elles.

Afin d'avoir une idée plus nette du rendement des revenus ainsi que du fardeau fiscal dans chacune des provinces, il importe d'étendre nos comparaisons à toutes les provinces prises séparément. Nous pourrons alors préciser les conclusions auxquelles nous avaient menés les analyses précédentes. Ainsi, le tableau IV-26 fait voir que le rendement de l'ensemble des revenus fiscaux et parafiscaux demeure inférieur, au Québec, à celui de la moyenne canadienne et des provinces les plus industrialisées du Canada.

TABLEAU IV-26

Rendement des revenus fiscaux et parafiscaux par province et par habitant, en 1962/63

	Revenus fiscaux	Revenus parafiscaux	Total
	$	$	$
Terre-Neuve	77	19	96
Ile-du-Prince-Édouard	117	23	140
Nouvelle-Écosse	134	27	161
Nouveau-Brunswick	123	26	149
Québec	185	24	209
Ontario	244	28	272
Manitoba	175	29	204
Saskatchewan	212	29	241
Alberta	169	34	203
Colombie-Britannique	231	38	269
Ensemble des provinces	202	28	230

Source: Le tableau 39 de l'appendice statistique.

On constate que le rendement de l'ensemble des revenus fiscaux et parafiscaux suit généralement le niveau du revenu personnel par habitant. Là où le dernier est inférieur à la moyenne canadienne, le premier l'est aussi d'ordinaire. Il apparaît donc que l'activité économique, dont le revenu personnel est le reflet, soit un facteur déterminant du rendement des revenus publics, toute proportion gardée des taux et de la base d'imposition. Le tableau IV-27 tend à confirmer cette observation, à quelques exceptions près.

Le rendement des impôts est-il proportionné au fardeau fiscal exigé des contribuables ? L'expression « fardeau fiscal » peut prêter à confusion si l'on n'entend par là que l'effort assumé par la population sous forme d'impôts. Or, les impôts ne sont généralement levés qu'en vue d'offrir des biens et des

TABLEAU IV-27

Comparaison par province entre le rendement des revenus fiscaux et parafiscaux et le revenu personnel par habitant, en 1962/63

	Revenus fiscaux et parafiscaux		Revenu personnel par habitant	
	% de la moyenne canadienne	Rang	% de la moyenne canadienne	Rang
Terre-Neuve	41.9	10	59.0	10
Ile-du-Prince-Édouard	60.8	9	61.9	9
Nouvelle-Écosse	70.3	7	74.7	7
Nouveau-Brunswick	65.0	8	66.7	8
Québec	90.9	4	87.0	6
Ontario	118.5	1	116.1	1
Manitoba	88.7	5	101.0	5
Saskatchewan	105.1	3	101.7	3
Alberta	88.3	6	101.4	4
Colombie-Britannique	117.1	2	113.0	2
Ensemble des provinces	100.0	—	100.0	—

Sources: Les tableaux 12 et 39 de l'appendice statistique.

services au public. La nature et la quantité de ces biens et services peuvent varier d'un pays ou d'une province à l'autre, selon le degré de participation du gouvernement à la vie économique et sociale. Ainsi, les contribuables d'un pays ou d'une province peuvent préférer un niveau plus élevé d'imposition en échange de bénéfices économiques et sociaux plus nombreux.

En parlant de fardeau fiscal, nous nous en tenons évidemment à l'effort exigé des citoyens par les gouvernements provinciaux et les administrations municipales et scolaires pour financer les services qui relèvent de leur juridiction. On ne saurait bien comparer le fardeau fiscal des diverses provinces sans tenir compte non seulement des revenus fiscaux proprement dits, mais également des revenus parafiscaux tels qu'ils sont définis plus haut. Il est vrai que ces derniers sont moins universels que les premiers, puisqu'ils ne touchent que les consommateurs qui se procurent les biens et les services assujettis à des permis ou à des droits; mais bien rares sont les individus qui, dans la vie moderne, échappent complètement à cette forme d'imposition. Il semble, de plus, que les revenus parafiscaux compensent en quelque sorte les écarts dans le rendement des revenus fiscaux d'une province à l'autre. Afin d'avoir une idée plus juste de la capacité contributive des citoyens au niveau de la fiscalité provinciale, nous avons en outre réuni ensemble les revenus des particuliers et les bénéfices des sociétés, puisque l'impôt sur les bénéfices des sociétés constitue une grande part des rentrées fiscales.

Nous mesurerons donc l'effort fiscal des contribuables dans chacune des provinces canadiennes en mettant en rapport d'un côté, l'ensemble des revenus fiscaux et parafiscaux et, de l'autre, la somme des revenus personnels et des bénéfices des sociétés. Le tableau IV-28 et le graphique qui l'accompagne, indiquent que l'effort fiscal exigé des citoyens du Québec en 1962/63, n'était guère plus élevé que l'effort moyen de l'ensemble des provinces et que celui de l'Ontario, et légèrement inférieur à celui des contribuables de la Colombie-Britannique. Rappelons que nous considérons ici l'ensemble des revenus provinciaux, municipaux et scolaires. Or, l'impôt foncier scolaire était, en 1962/63, sensiblement plus élevé en Ontario qu'au Québec; ce qui explique que l'effort fiscal était à peu près le même dans les deux provinces. Par suite de l'augmentation de l'impôt foncier scolaire, survenue depuis lors au Québec, il est fort probable que l'écart soit aujourd'hui plus grand qu'il ne l'était alors.

TABLEAU IV-28

Revenus fiscaux et parafiscaux par rapport à la somme des revenus personnels et des bénéfices des sociétés, en 1962/63

	Pourcentage	Rang
Terre-Neuve	9.2	10
Ile-du-Prince-Édouard	12.2	7
Nouvelle-Écosse	12.3	5
Nouveau-Brunswick	12.7	3
Québec	12.5	4
Ontario	12.3	6
Manitoba	11.3	8
Saskatchewan	13.9	1
Alberta	11.0	9
Colombie-Britannique	12.8	2
Ensemble des provinces	12.3	—

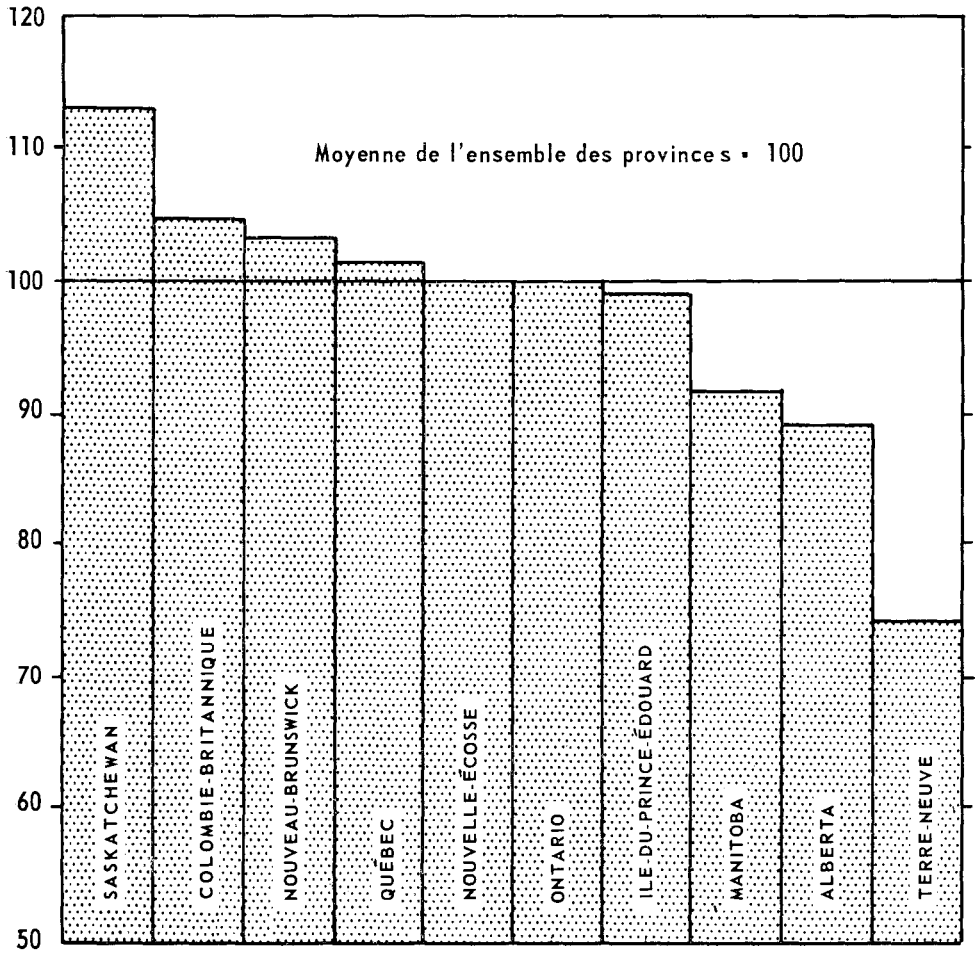
Source: Le tableau 40 de l'appendice statistique.

Or, d'après le tableau IV-26, le rendement des revenus fiscaux et parafiscaux était bien inférieur au Québec et supérieur en Ontario à celui de l'ensemble des provinces, tandis que l'on peut voir, au tableau IV-28, que le fardeau fiscal du Québec dépassait légèrement le fardeau moyen des provinces canadiennes, auquel correspondait exactement celui de l'Ontario en 1962/63. Il ne semble donc pas y avoir de relation étroite entre le rendement des revenus fiscaux et parafiscaux, d'une part, et l'effort fiscal exigé des contribuables, d'autre part. On rejoint ici un point déjà soulevé plus haut, à savoir que l'activité économique influence la fiscalité et que, dans une économie plus

forte, l'État peut obtenir d'un fardeau fiscal moindre un rendement plus élevé des revenus publics, et vice versa.

Enfin, le fait qu'un État requiert de ses contribuables une proportion plus élevée de leurs revenus n'entraîne pas nécessairement une diminution de leur niveau de vie. En effet, certains domaines comme l'enseignement et la santé,

Revenus fiscaux et parafiscaux par rapport à la somme du revenu personnel et des bénéfices des sociétés, en 1962-63



Source: Le tableau IV–28

s'ils étaient laissés à la seule initiative de l'individu, lui causeraient des frais accrus qui grèveraient d'autant son budget. Au surplus, dans un tel système, les plus déshérités seraient privés de ces services essentiels. C'est plutôt l'accroissement de la quantité et de la qualité de ces services, qui va contribuer à hausser le niveau de vie. En d'autres termes, de même que le chômage et l'analphabétisme sont tributaires d'un bas niveau de vie, de même les progrès

de l'enseignement et les services de santé sont les conditions d'une prospérité économique soutenue.

Les dépenses et les revenus publics dans l'ensemble du Canada

L'analyse comparative des dépenses et des revenus des diverses provinces a permis de mesurer l'étendue des besoins à satisfaire et les limites des champs d'imposition disponibles au Québec par rapport au reste du Canada. Il en ressort que si le gouvernement du Québec se doit de pourvoir avant tout aux besoins de l'économie et de la population québécoises, il ne peut pas ne pas tenir compte de la politique fiscale et économique des autres provinces. Bien plus, faisant partie d'une fédération, il est lié par les mesures fiscales du gouvernement fédéral de façon telle qu'il lui est difficile de prendre isolément des décisions radicales en matière d'imposition, sans risquer de provoquer des effets opposés aux résultats qu'il rechercherait. La répartition de l'ensemble des dépenses et des revenus publics entre les divers secteurs de gouvernement exerce ainsi une influence prononcée sur le budget de chacun d'eux. Il importe donc d'étudier succinctement l'ensemble des recettes et des dépenses des trois secteurs de gouvernement au Canada, ainsi que la manière selon laquelle ceux-ci se partagent les revenus publics.

TABLEAU IV-29

Sommes affectées au financement de l'activité propre à chaque secteur de gouvernement, en 1954/55 et en 1962/63

	1954/55		1962/63	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Gouvernement fédéral	3,970	57.4	6,010	47.6
Gouvernements provinciaux	1,385	20.0	3,894	30.8
Administrations municipales et scolaires	1,564	22.6	2,727	21.6
TOTAL	6,919	100.0	12,631	100.0

Source: Le tableau 23 de l'appendice statistique.

Lorsqu'on analyse la répartition des dépenses publiques entre les trois secteurs de gouvernement, il convient d'attribuer aux gouvernements provinciaux les sommes que le gouvernement fédéral affecte à des domaines de juridiction provinciale, en vertu des programmes à frais partagés. Le tableau

IV-29 a été dressé d'après ce principe pour faire saisir le secteur de gouvernement où les responsabilités sont non seulement les plus grandes, mais encore en voie de croissance le plus rapide. On remarquera que les sommes affectées à l'activité provinciale, municipale et scolaire équivalaient à 52.4% de toutes les dépenses publiques faites au Canada en 1962/63, comparativement à 42.6% huit ans auparavant. C'est donc la part des responsabilités provinciales qui a le plus augmenté au cours de ces dernières années.

Les revenus qui ont servi au financement de ces dépenses proviennent à la fois des sources propres à chaque secteur de gouvernement et des subventions reçues d'un autre gouvernement. Ainsi, le gouvernement fédéral verse aux gouvernements provinciaux des subventions de péréquation, dites inconditionnelles, et des subventions conditionnelles en vertu des programmes à frais partagés. De même, les gouvernements provinciaux octroient des subventions à leurs administrations locales. En conséquence, nous distinguons dans le tableau IV-30, parmi les revenus des secteurs de gouvernement, ceux qu'ils tirent de leurs sources propres, de tous ceux qu'ils ont à leur disposition, compte tenu des sommes reçues ou versées par subvention; c'est ce que nous appelons les « revenus ajustés ».

TABLEAU IV-30

Répartition des revenus publics entre les trois secteurs de gouvernement, en 1954/55 et en 1962/63

	1954/55			1962/63		
	Revenus de sources propres	Revenus ajustés		Revenus de sources propres	Revenus ajustés	
	Millions de dollars	Millions de dollars	% du total	Millions de dollars	Millions de dollars	% du total
Gouvernement fédéral	4,364	3,943	62.6	6,427	5,269	46.8
Gouvernements provinciaux	1,055	1,238	19.7	2,977	3,724	33.1
Administrations municipales et scolaires	876	1,114	17.7	1,844	2,255	20.1
TOTAL	6,295	6,295	100.0	11,248	11,248	100.0

Source: Consolidated Public Finance, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 68-202, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Comme on peut l'observer, les revenus perçus directement par les gouvernements provinciaux et les administrations municipales et scolaires n'ont pas augmenté au même rythme que leurs dépenses, de 1954/55 à 1962/63, même

s'il y a eu durant cette période un élargissement des champs fiscaux au bénéfice des gouvernements provinciaux. Malgré tout, il s'ensuivit un écart accru que le gouvernement fédéral a tenté de combler en augmentant considérablement les sommes affectées aux programmes à frais partagés, qu'il a portées de $76 millions à $843 millions au cours de cette période.

Il est intéressant de calculer, parmi les dépenses publiques globales, la part qui est destinée à la production de biens et de services, par les travaux publics notamment, afin de déceler quel est le secteur de gouvernement le plus touché par les effets de l'industrialisation et de l'urbanisation. Si l'on en juge par les données du tableau IV-31, c'est dans le secteur provincial, municipal et scolaire que les dépenses publiques en biens et services sont ajourd'hui le plus élevées et qu'elles ont crû le plus fortement depuis 1955.

TABLEAU IV-31

Dépenses publiques en biens et en services, en 1955 et en 1964

	1955		1964	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Gouvernement fédéral				
dépenses civiles	(750)	(15.7)	(1,490)	(17.3)
dépenses totales	2,510	52.4	3,042	35.3
Gouvernements provinciaux	846	17.7	1,934	22.5
Administrations municipales et scolaires	1,436	29.9	3,631	42.2
TOTAL	4,792	100.0	8,607	100.0

Source: Le tableau 24 de l'appendice statistique.

De plus, une fois exclus les salaires des dépenses en biens et services, on constate que la production de biens et de services a plus particulièrement incombé aux administrations provinciales, municipales et scolaires réunies. À ce sujet, le tableau IV-32 révèle que les dépenses des gouvernements provinciaux et de leurs administrations locales ont plus que doublé de 1955 à 1964, pendant que celles du gouvernement fédéral diminuaient.

Deux conclusions se dégagent de cette analyse. En premier lieu, il apparaît que les deux instruments complémentaires de la politique économique sont entre des mains différentes. D'une part, les gouvernements provinciaux

TABLEAU IV-32

Production de biens et de services, en 1955 et en 1964

	1955		1964	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Gouvernement fédéral	1,452	53.5	1,289	30.3
Gouvernements provinciaux	496	18.3	1,106	26.0
Administrations municipales et scolaires	768	28.2	1,856	43.7
TOTAL	2,716	100.0	4,251	100.0

Source: Les comptes nationaux, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 13-201, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

assument de fait au pays, soit d'eux-mêmes, soit par l'entremise de leurs administrations municipales et scolaires, environ 70% des investissements publics, dont on sait l'importance pour atténuer l'ampleur des fluctuations économiques. D'autre part, le gouvernement fédéral contrôle encore, même après les aménagements fiscaux de 1965, la majeure partie des impôts dont les ajustements influent le plus sur la marche de l'économie, tels l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

On remarque, en deuxième lieu, que l'écart entre les dépenses et les sources de revenu des provinces est manifeste, même s'il s'est rétréci quelque peu au cours des dernières années, soit par l'élargissement des champs d'imposition au bénéfice des gouvernements provinciaux, soit par l'augmentation des contributions fédérales aux programmes à frais partagés. Or, les dépenses que l'industrialisation et l'urbanisation ont entraînées dans les domaines de compétence strictement provinciale tels que la santé, l'enseignement et la voirie, non seulement augmentent considérablement mais sont loin de devoir se ralentir prochainement.

Où donc le gouvernement du Québec trouvera-t-il les revenus correspondant à l'ampleur de ses besoins? C'est un fait reconnu que les provinces ont des pouvoirs limités d'imposition, soit par suite de dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, soit parce que le gouvernement fédéral utilise déjà abondamment certaines sources fiscales. Il se trouve, par ailleurs, que les déficiences de l'économie, telles qu'elles se traduisent par un rendement fiscal inférieur à la moyenne canadienne, fixent au Québec des limites en matière d'imposition et restreignent, en conséquence, le champ d'action du fisc.

Le financement par l'emprunt

Un des moyens que les États utilisent pour restreindre l'écart entre les revenus et les besoins pressants, est de recourir à l'emprunt. Tandis que les dépenses ordinaires sont normalement défrayées à même les revenus courants, les dépenses d'investissement peuvent être financées soit par les recettes courantes, soit au moyen d'emprunts. Il est d'ailleurs juste d'emprunter pour financer les immobilisations dont les avantages s'étendent ordinairement sur un grand nombre d'années, de façon à en faire supporter le coût par tous les bénéficiaires. L'emprunt permet, en outre, de hâter l'exécution de travaux publics, les autoroutes par exemple, qui se financent d'eux-mêmes à l'usage.

Telle n'a pas toujours été, cependant, la pratique suivie par le gouvernement du Québec, particulièrement au cours de la décennie de 1950. Il semble que les soucis d'équilibre budgétaire l'aient alors emporté sur la nécessité des investissements, au risque d'accumuler des retards pendant que d'autres pays ou provinces progressaient. Le tableau IV-33 montre, en effet, que le gouvernement du Québec a bouclé son budget par un léger surplus de 1951 à 1958, et n'a eu recours à l'emprunt de façon substantielle qu'à compter de l'exercice 1960/61, sous la poussée des obligations issues de l'évolution sociale.

TABLEAU IV-33

Revenus et dépenses du gouvernement du Québec, de 1923 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Revenus	Dépenses	Surplus ou déficit
	Milliers de dollars		
1923	21,091	29,028	− 7,937
1939	63,764	113,035	− 49,271
1945	99,209	107,187	− 7,978
1949	200,528	231,519	− 30,991
1952	273,006	271,192	+ 1,814
1957	444,217	442,727	+ 1,490
1958	503,610	503,339	+ 271
1959	546,856	546,485	+ 371
1960	598,092	598,399	− 307
1961	636,631	745,474	− 108,843
1962	754,119	844,182	− 90,063
1963	851,415	956,728	− 105,313
1964	941,355	1,100,909	− 159,554
1965	1,227,667	1,437,715	− 210,048

Sources: Les tableaux 15 et 18 de l'appendice statistique.

On peut se demander quelle fut, pendant cette période, la politique de financement des autres provinces canadiennes, afin de mesurer l'état d'endettement respectif des diverses provinces.

Il est d'usage de diviser la dette publique en deux catégories: la dette directe et la dette indirecte. La dette directe comprend l'ensemble des dettes imputées au trésor public, et son service est financé à même le budget; tandis que la dette indirecte est contractée par un organisme autre que le gouvernement, celui-ci s'en portant toutefois garant. Le contribuable n'a pas ordinairement à payer l'intérêt ni le remboursement de la dette indirecte, puisqu'elle est encourue par les sociétés d'État qui, en principe, doivent faire leurs frais.

Il serait intéressant d'étudier séparément l'évolution de la dette directe et de la dette indirecte, si une répartition uniforme des attributions entre le gouvernement et les sociétés d'État autorisait des comparaisons à travers les diverses provinces canadiennes. Mais il n'en va pas partout de même; tel gouvernement provincial exerce, par exemple, des responsabilités qu'un autre a confiées à une société ou à un organisme d'État en lui reléguant du même coup des dettes assumées ailleurs par le gouvernement lui-même. Ainsi, la Colombie-Britannique n'a presque pas de dette directe, alors que sa dette indirecte est la plus élevée de toutes les provinces, pour la raison que le gouvernement a remis à des organismes d'État des charges que la plupart des gouvernements provinciaux se réservent d'ordinaire. Il s'ensuit que pour établir des comparaisons valables entre les provinces, il faut réunir la dette directe et la dette indirecte. C'est ce que nous avons fait plus bas en désignant par dette globale l'ensemble de ces deux catégories de dettes.

Il appert, d'après le tableau IV-34, que c'est au Québec où la dette globale du gouvernement provincial était, par habitant, le moins élevée en 1963. Bien

TABLEAU IV-34

Dette globale des gouvernements provinciaux, par habitant, en 1954 et en 1963

	Exercice terminé le 31 mars		
	1954	1963	Accroissement
	$	$	%
Provinces de l'Atlantique	262	430	64.1
Québec	170	349	105.3
Ontario	355	564	58.9
Provinces des Prairies	169	452	167.5
Colombie-Britannique	224	825	268.3
Ensemble des provinces	246	492	100.0

Source: Le tableau 54 de l'appendice statistique.

qu'elle ait augmenté sensiblement de 1960 à 1963, elle a gardé le même rang, même si son taux d'accroissement fut quelque peu supérieur au taux moyen de l'ensemble des provinces.

Si, par contre, on ajoute à la dette globale des gouvernements provinciaux, les dettes des administrations municipales et scolaires, la place du Québec change par rapport à celle d'autres provinces tout en restant au-dessous de la moyenne. Alors qu'il venait au dernier rang pour ce qui est de la dette provinciale par habitant, le Québec précède les provinces de l'Atlantique quant aux dettes réunies des administrations provinciales, municipales et scolaires, ainsi qu'il ressort du tableau IV-35. En somme, cette différence d'ordre ne peut provenir que de l'endettement des municipalités et des commissions scolaires.

TABLEAU IV-35

Dette globale des gouvernements provinciaux et des administrations municipales et scolaires, en 1963

	Millions de dollars	Par habitant $
Provinces de l'Atlantique	1,101.4	571
Québec	3,817.0	711
Ontario	5,624.8	887
Provinces des Prairies	2,396.3	741
Colombie-Britannique	1,884.4	1,136
Ensemble des provinces	14,823.8	800

Sources: Le tableau 54 de l'appendice statistique et *Financial Statistics of Municipal Governments*, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Les obstacles qui nous empêchaient d'évaluer séparément la dette directe et la dette indirecte des diverses provinces canadiennes, n'existent pas entre le Québec et l'Ontario où les institutions et les méthodes administratives sont assez semblables pour permettre des comparaisons. On peut donc mettre en parallèle la dette directe du Québec et de l'Ontario par secteurs d'administration provinciale, municipale et scolaire, telle qu'elle apparaît au tableau IV-36.

À comparer les chiffres de ce tableau, on relèvera deux traits caractéristiques de l'évolution très diverse de la dette directe au Québec et en Ontario, selon les secteurs d'administration. En premier lieu, la dette directe du gouvernement, par habitant, qui était très faible au Québec en 1955, y est restée inchangée jusqu'en 1961, pendant qu'elle croissait de 44% en Ontario. Même si, par la suite, la dette du Québec a augmenté plus rapidement que celle de l'Ontario, elle ne s'élevait encore, en 1963, qu'à un peu plus de la

TABLEAU IV-36

Dette directe du Québec et de l'Ontario, par habitant, de 1955 à 1963

	Exercice terminé le 31 mars					
	Québec			Ontario		
	Provinciale	Municipale et scolaire	Total	Provinciale	Municipale et scolaire	Total
	$	$	$	$	$	$
1955	93	176	269	196	165	361
1956	87	189	276	194	178	372
1957	87	209	296	217	204	421
1958	79	215	294	222	223	445
1959	71	244	315	267	246	513
1960	71	270	341	277	262	539
1961	93	298	391	282	286	568
1962	120	337	457	305	302	607
1963	162	359	521	315	319	634

Source: Le tableau 55 de l'appendice statistique.

moitié de la dette ontarienne par habitant. En deuxième lieu, la dette des administrations municipales et scolaires a manifesté une tendance bien différente. Elle était déjà plus élevée, par habitant, au Québec qu'en Ontario, en 1955; et elle a crû ensuite de façon constante, à peu près au même rythme, dans les deux provinces, de sorte qu'elle restait plus lourde au Québec qu'en Ontario en 1963. Tout compte fait, cependant, les dettes directes réunies des diverses administrations sont encore au Québec, inférieures à celles de l'Ontario par habitant.

Cela revient à dire que le gouvernement du Québec s'est employé à équilibrer son budget en maintenant sa dette au plus bas niveau de 1955 à 1961, cependant que celui de l'Ontario empruntait pour financer ses investissements ou ses immobilisations. Par contre, ce sont les municipalités et les commissions scolaires qui ont dû recourir abondamment à l'emprunt au Québec durant la même période, en partie à cause des faibles subventions qu'elles recevaient de l'autorité provinciale.

La tendance de la dette publique apparaît donc au Québec comme la résultante de l'évolution des dépenses. Au temps où les dépenses gouvernementales étaient réduites au minimum, la dette publique était stationnaire.

Mais dès qu'il fallut rattraper les retards accumulés pendant la période d'équilibre budgétaire, les dépenses ont augmenté rapidement et la dette directe, en conséquence. Le gouvernement a alors pu recourir d'autant plus à cette méthode de financement qu'il l'avait moins utilisée auparavant, comparativement aux autres gouvernements provinciaux. Vu que la dette directe du Québec est encore inférieure à celle de l'Ontario, ainsi qu'à celle de la plupart des autres provinces, le gouvernement a donc la latitude de recourir à l'emprunt pour financer ses immobilisations, conformément aux exigences du progrès économique et social.

Enfin, il convient de rappeler qu'une dette publique tient son importance moins de son montant que de l'intérêt sur les sommes empruntées. Sous ce rapport, on peut comparer le Québec et l'Ontario, puisque ces deux provinces ont recours à des méthodes à peu près semblables pour établir la dette directe provinciale. Or, l'intérêt de la dette directe était encore moins élevé au Québec qu'en Ontario, en 1963, par rapport aux dépenses gouvernementales et au revenu des particuliers, ainsi qu'en témoigne le tableau IV-37.

TABLEAU IV-37

Intérêts de la dette directe par rapport aux dépenses gouvernementales et au revenu personnel des particuliers au Québec et en Ontario, en 1953 et en 1963

	Par rapport aux dépenses gouvernementales		Par rapport au revenu personnel	
	1953	1963	1953	1963
	%	%	%	%
Québec	3.6	3.2	0.3	0.4
Ontario	6.8	5.2	0.4	0.5

Sources: Les tableaux 11, 33 et 34 de l'appendice statistique.

Conclusion

Tout ce chapitre a suffisamment illustré que les dépenses publiques ont augmenté de façon constante et considérable au Québec, comme dans l'ensemble des provinces canadiennes, et que, dans bien des secteurs comme l'éducation, la santé et la voirie notamment, les dépenses québécoises étaient encore moins élevées par habitant que celles de la plupart des provinces en 1962/63. De plus, on ne peut prévoir, en bonne logique, que les déboursés vont diminuer, mais plutôt continuer à croître à un rythme égal, sinon supérieur, dans ces domaines en particulier.

Par contre, l'accroissement des revenus a été plus lent que celui des dépenses tant de l'administration courante que des immobilisations, de sorte que le déficit s'est accru au titre des dépenses totales. Il y a une part de ces dépenses, celle des immobilisations, que le gouvernement du Québec tend depuis quelques années à défrayer par l'emprunt, selon une pratique reconnue en finances publiques.

Si la tendance actuelle des dépenses et des revenus se maintient durant les années à venir, elle entraînera à brève échéance un déficit au chapitre même des dépenses ordinaires, à moins que les impôts ne soient accrus ou que le gouvernement fédéral n'élargisse le champ de la fiscalité au bénéfice des gouvernements provinciaux.

Telles sont les deux solutions globales applicables au problème de la fiscalité. Il n'était pas de notre ressort de considérer la dernière d'entre elles, que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont convenu de soumettre à l'étude d'un comité intergouvernemental, soit le Comité du régime fiscal. Notre mandat nous enjoignait seulement d'examiner la première de ces solutions, c'est-à-dire les champs d'impositions provinciales, municipales et scolaires. En conséquence, nous proposons dans les chapitres subséquents non seulement des modifications au système actuel en vue d'assurer une meilleure répartition du fardeau fiscal, mais nous indiquons également diverses voies que l'État pourrait choisir pour accroître ses revenus à la mesure de ses besoins.

Chapitre V

Les impôts sur le revenu et sur le capital

Comme nous l'avons indiqué au chapitre précédent, les impôts sur le revenu et sur le capital fournissent une partie importante des revenus du gouvernement du Québec, puisqu'elle équivalait à 43.2% de l'ensemble des contributions fiscales et à 31.3% de tous les revenus, en 1964/65. Le revenu tiré de ces impôts tiendra une place encore plus considérable à compter de l'exercice 1965/66, à la suite de l'élargissement des champs d'imposition et de la compensation accordée au Québec pour son retrait de certains programmes à frais partagés.

Les impôts sur le revenu et sur le capital comprennent l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés (1), la taxe sur le capital et sur les établissements d'affaires, l'impôt sur les opérations forestières et l'impôt sur les successions. Nous avons fait de ces diverses catégories d'impôts le sujet de cinq sections de ce chapitre, qui en comprend six, la première étant réservée à quelques remarques d'ordre général.

(1) Nous utilisons indifféremment les expressions « société » ou « compagnie » de préférence à « corporation », tout au long de notre rapport.

Considérations générales

L'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'impôt successoral possèdent des caractéristiques communes. Ils sont, en premier lieu, des impôts directs au sens le plus orthodoxe du terme. En second lieu, ils sont actuellement levés simultanément et concurremment par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. En troisième lieu, ils peuvent, plus facilement que les autres impôts, servir d'instrument de politique économique et sociale. Enfin, pris ensemble, ils constituent une source importante de revenus pour l'État.

Que deux gouvernements se partagent un même champ d'imposition, pose certains problèmes. Si un gouvernement entend respecter les principes de la justice, il ne peut agir sans se soucier de l'action de l'autre; et cela limite en pratique, sinon sur le plan constitutionnel, son champ d'action. Par ailleurs, il est plus ennuyeux pour le contribuable de se conformer à deux législations plutôt qu'à une seule. Enfin, des impôts partagés conjointement par des gouvernements différents ne peuvent jouer leur rôle d'instrument de politique économique et sociale, à moins qu'il n'y ait d'entente préalable pour éviter que l'action d'un gouvernement ne contrecarre celle de l'autre.

Pour remédier à ces difficultés, deux solutions ont déjà été proposées. La *Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces* (Commission Rowell-Sirois) a suggéré que l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'impôt successoral soient réservés exclusivement au gouvernement fédéral. De son côté, la *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* (Commission Tremblay) a proposé que ces mêmes impôts soient à l'usage exclusif des gouvernements provinciaux.

Il ne nous appartient pas de trancher cette question en proposant une nouvelle répartition des sources fiscales entre les deux ordres de gouvernement, puisque cette tâche a été confiée au Comité du régime fiscal. En conséquence, nous fondons notre analyse sur la situation présente, en 1965, alors que le gouvernement du Québec touche 44% de l'impôt sur le revenu des particuliers, 23% de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et 75% de l'impôt successoral. De plus, nous supposons que le Québec ne se retirera pas des champs d'imposition que lui attribue la constitution canadienne, mais qu'il continuera plutôt d'en réclamer l'élargissement. Nous présumons aussi, qu'en raison de son caractère particulier, le Québec continuera de lever et de percevoir lui-même ses propres impôts. À partir de ces prémisses, quelle devrait être la politique générale du gouvernement du Québec face à ces trois impôts ? Tel est l'objet de cette section.

Des ententes fiscales régissent différemment les rapports entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des diverses provinces. Parmi les provinces, le Québec est le seul à lever et à percevoir les impôts sur le revenu des particuliers, sur les bénéfices des sociétés et sur les successions, soit dans les trois

champs d'imposition qu'il partage avec l'autorité fédérale (1). Tout en exerçant le droit que lui confère la constitution canadienne, le gouvernement du Québec ne peut pas, cependant, ne pas tenir compte de la politique que suivent ou qu'adoptent les autres gouvernements au Canada vis-à-vis de ces impôts. À agir autrement, le Québec s'isolerait, souvent à son détriment, de l'évolution fiscale dans l'ensemble du Canada, et causerait pour le moins des tracasseries à ses contribuables en les soumettant à deux législations par trop différentes l'une de l'autre.

RECOMMANDATION V-1

Il est nécessaire qu'il y ait, à moins de raisons particulières, concordance entre les lois québécoises et les lois fédérales qui régissent les impôts que se partagent concurremment les deux ordres de gouvernement.

Il ne faudrait pas conclure de cette recommandation que le gouvernement du Québec se doit de suivre servilement et aveuglément la législation fédérale. Au contraire, il serait même souhaitable qu'il innove au besoin et qu'il fasse admettre son point de vue par les autres gouvernements, comme il l'a fait dans d'autres domaines. De plus, il ne devrait pas hésiter à légiférer différemment des autres gouvernements, si des circonstances économiques ou sociales l'exigeaient. Nous proposons d'ailleurs plus loin l'adoption de certaines dispositions qui ne se trouvent ni dans les lois fédérales ni dans les lois des autres provinces. Nous désirons ainsi tenir compte de la situation particulière du Québec. Toutefois, nous estimons que le caractère distinct du Québec ne devrait pas s'affirmer par des divergences de législation fiscale, qui tiendraient à l'inertie, à la routine ou à une conception négative de l'autonomie, ainsi qu'on a pu le constater par le passé.

Les divergences entre les lois fiscales du Québec et des autres parties du Canada s'expliquent notamment du fait que les modifications apportées aux impôts fédéraux ont été effectuées unilatéralement, c'est-à-dire sans l'accord préalable des gouvernements provinciaux. Dans certains cas, le gouvernement du Québec n'a pas voulu accepter ces changements pour des raisons d'autonomie, alors que dans d'autres cas, il n'a pris ni le temps ni les moyens d'examiner toutes les répercussions des modifications nouvelles et complexes. On a ainsi laissé vieillir plusieurs lois en négligeant de les adapter aux exigences de la fiscalité moderne.

Il est indispensable que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se concertent avant d'apporter des modifications importantes aux impôts qu'ils partagent conjointement et concurremment. On ne peut s'attendre à arriver facilement à des points de vue convergents de la part de tous les gouvernements, qui sauront au moins à quoi s'en tenir lors de l'élaboration de

(1) L'Ontario lève et perçoit les impôts sur les bénéfices des sociétés et sur les successions. La Colombie-Britannique lève et perçoit l'impôt successoral.

leur politique fiscale respective. Ils éviteront ainsi de se placer mutuellement devant des faits accomplis qui les obligeraient soit d'apporter à leur législation des modifications indésirables, soit de susciter des ennuis aux contribuables.

RECOMMANDATION V-2

On ne devrait apporter de changements importants aux champs d'imposition conjointement partagés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, sans que ces deux autorités se concertent au préalable.

La recommandation V-2 n'a naturellement de sens et de valeur que dans le cadre d'un véritable fédéralisme. Il ne s'agit pas, là encore, de rechercher l'uniformité à tout prix, mais de mettre en marche un mécanisme de collaboration profitable à tous les gouvernements.

Nous constatons qu'il existe depuis quelques années une collaboration plus étroite sur le plan de l'administration des impôts entre le gouvernement fédéral et celui du Québec. Les contacts sont plus fréquents, bien qu'encore irréguliers. À notre avis, ils devraient être intensifiés et prendre un caractère plus formel. Un tel concours serait avantageux pour les deux gouvernements. Pareille collaboration devrait également exister entre les gouvernements des diverses provinces. Elle existe déjà à un certain degré entre le Québec et l'Ontario, mais tous les gouvernements trouveraient leur compte à l'intensifier. Ainsi, le Québec a déjà éprouvé le besoin de s'entendre avec l'Ontario en raison de l'importance de leurs échanges commerciaux.

RECOMMANDATION V-3

La collaboration devrait être intensifiée entre les divers gouvernements au Canada sur le plan administratif.

L'impôt sur le revenu des particuliers

L'impôt sur le revenu des particuliers, qui est aujourd'hui la plus importante des taxes dans la plupart des pays industrialisés, est d'origine plutôt récente. Même s'il était appliqué en Angleterre au siècle dernier, il n'a été généralisé qu'au XX^{e} siècle.

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* reconnaît au gouvernement fédéral le pouvoir de se procurer de l'argent par quelque mode ou méthode d'imposition que ce soit et, aux gouvernements provinciaux, celui de recourir aux impôts directs dans les limites de leur territoire. Ce n'est qu'en 1917, à la faveur du premier conflit mondial, que le gouvernement fédéral commença timidement à recourir à l'impôt sur le revenu. Encore dût-il l'appeler *impôt de guerre sur le revenu*, avec l'intention de le supprimer dès la fin des hostilités. Mais après la guerre, l'impôt sur le revenu demeura en vigueur, bien que ses taux fussent réduits en quelques occasions par la suite. On continua même de le désigner, jusqu'en 1948, sous le nom d'*impôt de guerre sur le revenu.*

Il est assez étonnant que la ville de Montréal ait imposé le revenu des particuliers avant même le gouvernement du Québec, soit en 1935, en vertu d'une loi de la législature provinciale. Le taux de cet impôt équivalait à 20% de l'impôt fédéral sur le revenu. Ce n'est qu'en 1940 que le gouvernement du Québec se prévalut du droit d'imposer le revenu des particuliers en instituant une taxe, à compter de 1939, qui avait pour but « de pourvoir aux besoins du service public de la province », et que le gouvernement fédéral percevait en même temps que son propre impôt sur le revenu. L'impôt québécois s'exprimait en pourcentage de l'impôt fédéral, à la manière de l'impôt sur le revenu des particuliers que les autres provinces lèvent actuellement. Mais ces deux impôts, tant celui de la ville de Montréal que celui du Québec, furent de courte durée, ayant été abolis à la fin de 1940 par suite des ententes fiscales du temps de guerre.

À la faveur des recommandations de la Commission Rowell-Sirois, le gouvernement fédéral tenta de garder l'exclusivité des trois impôts suivants, soit l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'impôt sur les successions. Il invoquait, pour justifier son attitude, diverses raisons, notamment la simplicité administrative, le contrôle de l'activité économique et les besoins d'une meilleure répartition des revenus entre les individus et entre les provinces elles-mêmes. L'Ontario et surtout le Québec s'objectèrent à de telles prétentions et refusèrent de signer les ententes fiscales mises en vigueur pour les années 1947 à 1952. Les gouvernements de ces deux provinces, tout en continuant de lever l'impôt sur les successions, décidèrent de recourir de nouveau à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, comme avant la guerre, sans cependant toucher à l'impôt sur le revenu des particuliers.

Pendant la période de 1952 à 1957, le gouvernement fédéral ne modifia pas le principe de ses propositions fiscales, mais il offrit aux gouvernements provinciaux des sommes suffisamment élevées qui amenèrent l'Ontario à renoncer à son impôt sur les sociétés. Seul le Québec ne s'écarta pas de sa position antérieure. Mais les versements du gouvernement fédéral en vinrent à dépasser largement le montant que le Québec retirait lui-même de la perception de ses propres impôts sur les bénéfices des sociétés et sur les successions. Aussi, le gouvernement québécois dût-il recourir de nouveau, en février 1954, à l'impôt sur le revenu des particuliers, en établissant ses taux à 15% de ceux de l'impôt fédéral. Vu que son abattement à la base était supérieur, l'impôt québécois correspondait à environ 10% de l'impôt fédéral et, en définitive, à une surtaxe de 5%, puisque le gouvernement fédéral n'accordait que 5% de dégrèvement. La controverse qui s'ensuivit, dura plusieurs mois et fut enfin réglée, à l'automne de 1954, lorsque ce dégrèvement fut porté à 10%.

La loi québécoise de l'impôt sur le revenu fut modelée en grande partie sur la loi fédérale, qu'elle reproduit intégralement dans plusieurs articles ou y renvoie pour d'autres. Elle n'a subi que peu de changements depuis lors, sauf qu'on a ramené, en 1961, l'abattement à la base de l'impôt provincial au

même niveau que celui de l'impôt fédéral, en plus de modifier les taux d'imposition de temps à autre. On y a introduit d'autres modifications, souvent avec un retard de plusieurs années, en vue d'y intégrer certains amendements qui avaient été apportés entre-temps à la loi fédérale.

Quant au dégrèvement accordé par le gouvernement fédéral, il est demeuré à 10% jusqu'en 1958 alors qu'il fut porté à 13%. Il fut ensuite successivement élevé à 16% en 1962, à 17% en 1963 et à 18% en 1964, en vertu des arrangements fiscaux conclus pour la période de 1962 à 1967. À la suite des négociations qui ont suivi la conférence fiscale de mars 1964, il fut établi à 21% pour 1965 et à 24% pour 1966. En outre, le gouvernement fédéral consent au Québec un dégrèvement supplémentaire de 3% pour défrayer l'allocation que le gouvernement du Québec verse aux étudiants de 16 à 18 ans. Enfin, il faut ajouter un autre dégrèvement de 20% qui constitue l'équivalence fiscale que le gouvernement québécois touche en compensation de son retrait de certains programmes à frais partagés. Le dégrèvement total s'établit donc au Québec à 44% pour 1965 et à 47% pour 1966.

Après ces considérations d'ordre général, nous examinons de façon particulière les principaux aspects de l'impôt sur le revenu des particuliers, à savoir le rendement, les taux, le régime des abattements à la base, les dons aux oeuvres de bienfaisance et certaines anomalies de la loi elle-même.

Le rendement

L'impôt sur le revenu, dont le rendement initial en 1954 a été très modeste, est devenu, en l'espace de dix années à peine, un puissant instrument à la disposition du gouvernement, tant par les revenus qu'il procure que par l'influence

TABLEAU V-1

Recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	30.2
1957	36.4
1958	41.3
1959	47.8
1960	54.5
1961	60.7
1962	85.1
1963	98.3
1964	106.1
1965	170.2

Remarque: Les chiffres de 1965 ne sont pas strictement comparables à ceux des années antérieures en raison d'une compilation différente des recettes.

Source: Le tableau 18 de l'appendice statistique.

qu'il peut avoir sur l'activité économique. Comme l'indique le tableau V-1, son rendement a atteint $170 millions en 1965, comparativement à $30 millions en 1956. On estime que l'impôt sur le revenu des particuliers rapportera plus de $300 millions au trésor québécois au cours de l'exercice qui se terminera le 31 mars 1966.

Les taux

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, les taux de l'impôt provincial sur le revenu équivalaient en 1954, à 15% de ceux de l'impôt fédéral. L'abattement à la base de $1,500 pour le célibataire et de $3,000 pour la personne mariée, établi par l'impôt provincial, favorisait les contribuables à faible revenu qui payaient ainsi moins que le montant auquel le dégrèvement fédéral leur donnait droit, tandis que les contribuables à plus fort revenu étaient soumis à une surtaxe. Lorsque le gouvernement d'Ottawa porta, en 1958, le dégrèvement de 10% à 13%, celui du Québec modifia sa loi afin de récupérer une partie de ce dégrèvement additionnel de 3%. Cette modification entraîna, en raison du régime différent de l'abattement à la base, des résultats étranges. L'impôt devint régressif, c'est-à-dire plus lourd pour les contribuables à faible revenu, et toucha davantage, pour un même revenu imposable, le contribuable marié que le célibataire.

L'abattement à la base de l'impôt provincial fut abaissé, en 1961, au niveau de celui de l'impôt fédéral, mais les taux ne furent pas fixés en tenant compte du dégrèvement fédéral. Il en résulta une surtaxe assez prononcée, répartie inégalement entre les catégories de contribuables et touchant surtout les petits revenus. L'accroissement progressif du dégrèvement fédéral, de 13% à 18%, contribua par la suite à éliminer graduellement la surtaxe sans rien changer, toutefois, à la répartition du fardeau fiscal entre les diverses catégories de contribuables. La surtaxe fut complètement éliminée en 1965 alors que les taux de l'impôt québécois furent revisés en tenant compte du dégrèvement accordé par le gouvernement fédéral.

Le régime d'abattements à la base et les déductions

L'échelle des taux d'un impôt est intimement liée au régime des abattements à la base, qui contribuent grandement à atténuer le fardeau fiscal. En outre, tant l'impôt fédéral que l'impôt québécois sur le revenu des particuliers prévoient un ensemble de déductions qui tiennent compte des circonstances familiales ou autres du contribuable. En fait, ces déductions réduisent de moitié le revenu net de l'ensemble des contribuables pour les besoins de l'imposition. Ainsi, les revenus des contribuables québécois s'élevaient à $5.1 milliards en 1962, et l'impôt sur le revenu ne s'est appliqué que sur un montant global de $2.6 milliards, en raison des abattements à la base et des déductions. C'est ce que révèle le tableau V-2 que nous avons établi en utilisant les chiffres du ministère fédéral du Revenu, vu que pareilles statistiques ne

sont pas disponibles au ministère du Revenu du Québec. On peut obtenir de ces données une vue assez exacte, puisque les abattements à la base et les déductions étaient à peu près semblables, en 1962, entre l'impôt fédéral et l'impôt provincial.

TABLEAU V-2

Détermination du revenu imposable au Québec, en 1962

	Milliers de dollars	%
Total du revenu net	5,111,926	100.00
Abattements à la base	2,167,283	42.40
Contributions à des caisses de retraite	83,862	1.64
Primes d'épargne-retraite	7,384	0.14
Déduction uniforme de $100	83,307	1.63
Frais médicaux	39,194	0.77
Dons aux oeuvres de bienfaisance	157,373	3.08
Cotisations syndicales et professionnelles	8,204	0.16
Autres déductions	19,133	0.38
Total des abattements et des déductions	2,565,739	50.20
Revenu imposable	2,546,187	49.80

Source: Statistique fiscale, ministère du Revenu national, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Les abattements à la base ramènent le revenu imposable à 58% du revenu net de l'ensemble des contribuables, dont ils réduisent le nombre ainsi que le revenu imposable. Ils servent, avec les taux, d'instruments de progression de l'impôt qui frappe ainsi très peu les contribuables à faible revenu et beaucoup plus ceux qui ont de gros revenus. On ne peut donc pas juger de l'impôt par les abattements indépendamment des taux. Même si on considérait seulement les abattements, on constaterait qu'ils sont plus élevés au Québec que dans la majorité des pays industrialisés. Par exemple, une personne mariée bénéficie d'un abattement à la base de $1,200 aux États-Unis et de $672 en Angleterre, comparativement à $2,000 au Québec. Au reste, on ne saurait comparer l'abattement à la base et les déductions dans différents pays, sans tenir compte du taux de l'impôt ainsi que des mesures sociales.

Les dons aux oeuvres de bienfaisance

Les déductions du revenu imposable comprennent notamment les sommes versées en dons aux oeuvres de bienfaisance. L'article 37 de notre loi de l'impôt sur le revenu renvoie à l'article 27 correspondant de la loi fédérale, qui autorise des déductions à ce titre. En fait, le contribuable peut déduire, dans le calcul

de son revenu imposable, le montant des dons qu'il a faits au cours de l'année à des organismes de bienfaisance reconnus, sans dépasser toutefois 10% de son revenu net, pourvu que le versement de ces montants soit corroboré par une attestation.

Le ministère du Revenu du Québec n'a pas osé remettre en question la validité de ces attestations par rapport aux dons réellement faits aux organismes de bienfaisance. Pourtant, il serait assez facile de mettre en doute la valeur probante d'un grand nombre de ces attestations, qui sont délivrées dans la majorité des cas, sans qu'une comptabilité rigoureuse ne puisse corroborer le versement de pareils montants. Les reçus obtenus dans de telles circonstances ne sauraient constituer une preuve de l'authenticité des dons.

Toute cette question des attestations de dons de bienfaisance soulève, depuis nombre d'années, des controverses qu'il convient de clarifier. Le gouvernement du Québec est mieux placé que le gouvernement fédéral pour aborder et résoudre ce problème qui est particulièrement aigu au Québec. Tout en admettant que les contribuables québécois sont amenés, par leur caractère propre, à donner davantage aux organismes religieux et de bienfaisance, on conviendra qu'ils ne le font certainement pas au point que l'indiquent les statistiques. En effet, si l'on prend la dernière année pour laquelle nous possédons des chiffres, nous constatons que les contribuables du Québec ont bénéficié, en 1962, d'une déduction, au titre des dons aux oeuvres de bienfaisance, plus élevée que celle des contribuables de toutes les autres provinces réunies, soit $157.4 millions par rapport à $298.1 millions pour l'ensemble du Canada, c'est-à-dire 52.8%. Les contribuables de l'Ontario, dont le revenu global est d'environ 75% supérieur à celui des contribuables du Québec, ont déclaré des dons aux oeuvres de bienfaisance d'un montant inférieur de près de 50%. C'est ce qu'indique le tableau V-3 qui distingue les dons de charité attestés par reçus et la déduction forfaitaire de $100 accordée à tout contribuable au titre des dons de charité, des frais médicaux et des cotisations syndicales.

TABLEAU V-3

Montants déduits au titre des dons aux oeuvres de bienfaisance, en 1962

	Québec	Ontario	Canada
Nombre de contribuables imposables	1,181,326	1,943,215	4,681,227
Revenu net ($000)	5,111,926	8,923,565	20,764,226
Dons aux oeuvres de bienfaisance ($000)	157,373	84,560	298,104
Déduction uniforme ($000)	83,307	150,862	357,480
Nombre de contribuables bénéficiaires des déductions au titre de dons aux oeuvres de bienfaisance	348,256	434,595	1,106,427
Moyenne des dons par contribuable ($)	452	195	269

Source: *Statistique fiscale*, ministère du Revenu national, Division de l'impôt, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Les écarts sont encore plus marqués quand on compare les déclarations des contribuables, au titre des dons aux oeuvres de bienfaisance, dans les principales villes du Québec et de l'Ontario. Ainsi, les contribuables de Québec et de Montréal ont réclamé, en 1962, une déduction moyenne de $625 et $429 respectivement, tandis que ceux de Toronto, de London et de Hamilton ne réclamaient que $211, $206 et $188 respectivement.

Une telle différence peut s'expliquer d'une double façon: d'une part, par l'habitude que les Québécois ont prise de se pourvoir d'attestations souvent fictives et, d'autre part, par un manque d'adaptation de la loi à la manière dont la population du Québec distribue une partie de ses aumônes. En effet, de nombreux dons sont faits de façon anonyme à l'occasion de quêtes à l'église. Il reste que le système actuel des attestations de dons de bienfaisance lèse les contribuables qui tiennent un compte rigoureux de leur dû au fisc. Car chaque fois qu'il y a évasion fiscale, l'État doit chercher à compenser cette perte d'une autre façon, notamment en relevant les impôts.

Les anomalies de la loi elle-même

Comme nous l'avons affirmé précédemment, la loi québécoise de l'impôt sur le revenu, promulguée en 1954, fut calquée sur la loi fédérale telle qu'elle était en vigueur le 1er janvier 1954. C'est-à-dire que la première reproduit plus ou moins fidèlement des articles de la seconde, ou ne fait que s'y référer pour certains autres, en particulier les articles 12, 13, 15 et 37. Par contre, certains articles contenus dans la loi fédérale n'apparaissent pas dans la loi du Québec, alors que d'autres qui ont été supprimés de la loi fédérale depuis 1954, continuent de faire partie de la loi québécoise.

Or depuis 1954, la loi fédérale de l'impôt sur le revenu a été amendée tous les ans, entraînant parfois une modification des articles auxquels se référait la loi québécoise. Le texte de la loi du Québec n'a accordé, que le 1er décembre 1960, ses renvois aux articles de la loi fédérale amendée depuis 1954; il a été ensuite mis à jour successivement le 1er janvier 1963 et le 1er janvier 1965 pour se conformer aux nouveaux amendements de la loi fédérale. Tout cela illustre la longueur des délais que le Québec a mis à adapter son texte de loi à celui du gouvernement fédéral, au risque d'ennuis tant pour les contribuables que pour l'administration.

D'un autre côté, le législateur québécois s'est souvent contenté de reproduire certains articles de la loi fédérale en en changeant seulement la formulation. Le résultat n'a pas toujours été heureux, puisque le sens des articles s'en est parfois trouvé involontairement altéré. Ainsi, l'article 6 de la loi québécoise, qui a trait aux allocations de voyage, est quelque peu différent de l'article 5 correspondant de la loi fédérale.

Les textes québécois et fédéral font également voir des disparités dans plusieurs autres articles se rapportant en particulier à la pension alimentaire (article 7), aux intérêts sur les obligations (article 24), à la rémunération du

conjoint (article 25) et au cas de deux exercices financiers terminés durant la même année d'imposition (article 46). Il en résulte une complication inutile dans l'administration de la loi de l'impôt.

Une autre source de confusion entre les deux lois de l'impôt sur le revenu, provient de ce que certains articles de la loi fédérale n'ont pas leur contrepartie dans la loi du Québec, soit qu'ils n'y aient pas été reproduits en 1954, soit qu'ils n'y aient pas été insérés à mesure qu'ils étaient ajoutés à la loi fédérale. Par exemple, l'article 2 de la loi du Québec, qui correspond à l'article 139 de la loi fédérale, omet la transcription de plusieurs définitions très importantes comme celles d'employeur, d'agriculture, de particulier, de perte, d'actionnaire et d'affaires. L'article 6 ne prévoit pas, contrairement à la loi fédérale, la déduction des frais de déplacement encourus par les ouvriers de la construction. De même, la loi du Québec ne comprend aucune disposition comparable à l'article 42 de la loi fédérale, permettant aux cultivateurs et aux pêcheurs de répartir leur revenu sur un certain nombre d'années.

Enfin, plusieurs dispositions du texte québécois, qui étaient des répliques de la loi fédérale en vigueur en 1954, sont demeurées les mêmes, alors qu'elles furent abrogées dans le texte du gouvernement fédéral. Ainsi, l'article 14 (1), relatif à la méthode de calcul du revenu provenant d'entreprises ou de biens, a été supprimé de la loi fédérale, alors que l'article 17 correspondant dans la loi du Québec subsiste toujours. Il en est de même de la disposition relative à la limitation de la période d'intérêt, contenue dans l'article 54 (6) de l'ancienne loi fédérale, et insérée dans l'article 68 de la présente loi québécoise.

Nous aurions pu signaler bien d'autres divergences entre les lois fédérale et québécoise de l'impôt sur le revenu. Les quelques exemples que nous avons cités suffiront à montrer que les particularités de la loi du Québec ne sont pas le fruit d'une action réfléchie et vigilante. Malgré les améliorations apportées en 1961, en 1964 et en 1965, la loi québécoise de l'impôt sur le revenu contient encore un grand nombre d'anomalies qui en compliquent inutilement l'application tant pour le contribuable que pour le fisc.

Recommandations

Après avoir indiqué les principaux problèmes que suscite la loi québécoise de l'impôt sur le revenu, il ne paraît pas superflu de souhaiter qu'elle soit revisée entièrement pour concorder avec la loi fédérale qui régit également, comme on le sait, l'impôt sur le revenu des particuliers levé par les autres gouvernements provinciaux. Il est légitime que les deux lois ne soient pas exactement semblables pourvu que les différences soient justifiées, contrairement à ce qui en est présentement dans la plupart des cas.

Si le législateur québécois désire faire des renvois à la loi fédérale, nous suggérons qu'il ne les date pas d'une façon précise, comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais plutôt de façon générale en mentionnant: « pour la même année d'imposition, sous réserve des règlements du lieutenant-gouverneur en conseil ».

En procédant ainsi, le gouvernement du Québec tiendrait constamment à jour les articles de sa loi qui renvoient à celle du gouvernement fédéral, tout en gardant la liberté de ne pas suivre la loi fédérale lorsqu'il le juge préférable.

RECOMMANDATION V-4

La Loi de l'impôt québécois sur le revenu devrait être revisée afin d'éliminer les disparités inutiles avec la loi fédérale.

Il est bien certain que la loi fédérale de l'impôt sur le revenu est loin d'être parfaite. Elle sera elle-même sans doute corrigée à la suite des recommandations de la Commission Carter. Conformément à notre recommandation V-2, nous proposons qu'elle ne subisse aucune modification importante sans que les gouvernements compétents ne se soient concertés.

Nous avons signalé que les taux de l'impôt québécois sur le revenu furent établis par le passé de façon plus ou moins rationnelle, entraînant ainsi des conséquences pour le moins imprévues. Afin d'éviter la répétition de telles anomalies, il faudrait calculer les taux de l'impôt québécois en tenant compte du dégrèvement fédéral, ainsi qu'on l'a fait en 1965. Nous ne nous prononçons pas sur l'échelle même des taux, mais uniquement sur la relation qui doit exister entre les taux de l'impôt provincial et le dégrèvement fédéral. La structure des taux a été étudiée à fond par la Commission Carter, qui proposera sans doute des modifications importantes à cet égard.

RECOMMANDATION V-5

L'échelle des taux de l'impôt québécois sur le revenu des particuliers devrait être établie en tenant compte du dégrèvement fédéral.

Cette recommandation n'exclut pas forcément la possibilité d'imposer des taux supérieurs au dégrèvement accordé au Québec par le gouvernement fédéral, si le besoin de revenus plus élevés se fait sentir. À cet effet, il serait souhaitable de recourir à l'impôt sur le revenu qui est, parmi tous les impôts, le plus juste puisqu'il tient compte plus que tout autre de la capacité contributive de chacun. De plus, il est très sensible aux variations de l'activité économique, et son rendement croît même plus rapidement que celle-ci en raison de ses taux progressifs. C'est ainsi que l'impôt sur le revenu est, dans l'état actuel de nos connaissances, celui qui s'intègre le mieux dans le cadre d'une saine fiscalité. Enfin, maintenant que l'appareil administratif est en place au Québec, l'impôt sur le revenu des particuliers est plutôt facile à percevoir.

À notre avis, le gouvernement du Québec ne devrait pas hésiter à recourir davantage à l'impôt sur le revenu des particuliers dans le financement de son programme d'enseignement, de santé publique et de sécurité sociale. Le recours accru à l'impôt sur le revenu des particuliers se révélera d'autant plus nécessaire que les subventions versées aux commissions scolaires devront être aug-

mentées afin de réduire l'impôt foncier scolaire. Il ne faut pas craindre de relever le taux de l'impôt pourvu qu'il demeure dans des limites raisonnables par rapport à celui des provinces voisines, qu'il n'entrave pas l'initiative personnelle et surtout qu'il soit équitable à l'égard de tous les contribuables. Les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan n'ont pas hésité, depuis 1962, à hausser leur taux d'imposition au-delà du dégrèvement accordé par le gouvernement fédéral. Il existe d'ailleurs un pareil écart au Québec pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés, dont le taux est fixé à 12% des bénéfices imposables alors que le dégrèvement du gouvernement fédéral n'est que de 10%. Enfin, il serait d'autant plus facile d'accroître le taux de l'impôt québécois, puisque l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers a été réduit de 10% à compter du 1er juillet 1965.

RECOMMANDATION V-6

Le gouvernement du Québec ne devrait pas hésiter à recourir davantage à l'impôt sur le revenu des particuliers.

Les gains de capital Conformément à l'opinion que nous avançons à maintes reprises dans notre rapport, nous préconisons l'élargissement de l'assiette fiscale. Ainsi, dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés, les gains de capital devraient être imposés, à l'égal de toute autre espèce de revenus, et d'autant plus justement qu'ils coûtent moins d'efforts. Au reste, le principe d'équité justifie l'imposition de tels gains, puisqu'ils sont généralement réalisés par les contribuables qui sont le plus en mesure de payer.

On pourrait objecter que l'imposition des gains de capital est de nature à nuire à l'essor économique. Elle se pratique pourtant dans plusieurs pays, et il ne semble pas qu'elle ait freiné le rythme de croissance de l'économie. L'exemple des États-Unis est typique à cet égard. D'ailleurs, l'imposition des gains de capital présuppose que les pertes pourraient être déduites, atténuant ainsi les aléas de certains investissements.

Il ne nous paraît pas davantage exact, contrairement à ce que plusieurs prétendent, que les gains de capital ne devraient pas être imposés parce qu'ils sont attribuables en grande partie à l'inflation. Cette dernière touche tous les contribuables et probablement moins ceux qui réalisent des gains occasionnels, parfois substantiels, que ceux dont le revenu est faible ou ne s'ajuste pas à la baisse du pouvoir d'achat due à l'inflation.

Il serait impossible pour un gouvernement provincial d'agir seul dans ce domaine, comme dans plusieurs autres, car les contribuables, pour éviter d'acquitter l'impôt sur les gains de capital, n'auraient qu'à transférer leurs biens mobiliers à une société qu'ils auraient expressément constituée, à cet effet, dans une province où les gains de capital ne sont pas imposés. En outre, des contribuables pourraient être incités à élire domicile ailleurs au Canada afin de se soustraire à l'impôt sur les gains de capital. En principe, nous recom-

mandons l'imposition des gains de capital, à condition qu'elle soit généralisée à travers le pays.

Il y aurait lieu de prévoir certains adoucissements, comme par exemple l'établissement d'un taux maximum ou la répartition des gains sur un certain nombre d'années, afin d'atténuer les effets de la progressivité des taux de l'impôt et d'éviter ainsi d'astreindre à un fardeau excessif ceux qui réalisent des gains de capital. Il conviendrait également d'exempter de l'impôt la plus-value réalisée sur des biens acquis avant la mise en vigueur de la loi qui imposerait les gains de capital.

RECOMMANDATION V-7

Le gouvernement du Québec devrait imposer les gains de capital, à condition qu'une telle mesure soit adoptée par le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux.

Les abattements à la base Le régime des abattements à la base tend à favoriser les contribuables à fort revenu au détriment des autres en raison du taux progressif de l'impôt sur le revenu. Ainsi, l'abattement à la base de $2,000, accordé à tout contribuable marié et sans enfants, ne réduit pas de façon uniforme le montant de l'impôt à acquitter d'un palier de revenu à l'autre. Par exemple, si l'on ne tient compte que de l'impôt québécois, on constate que l'allégement est de $110 pour un revenu de $2,000, de $396 pour un revenu de $20,000 et de $616 pour un revenu de $200,000. À notre avis, il serait plus équitable de remplacer le système d'abattements à la base par un régime de dégrèvements forfaitaires, variant selon les conditions familiales du contribuable et déductibles du montant de l'impôt à acquitter. Il deviendrait alors plus facile d'intégrer la politique fiscale à la politique sociale du gouvernement. Il va de soi que le Québec ne saurait agir en cette matière, comme dans le cas de l'imposition des gains de capital, indépendamment des autres gouvernements au Canada.

RECOMMANDATION V-8

De concert avec les autres gouvernements au Canada, le gouvernement du Québec devrait songer à remplacer le présent système d'abattements à la base par un régime de dégrèvements déductibles du montant de l'impôt.

Les dons aux oeuvres de bienfaisance Nous sommes d'avis qu'il faut maintenir dans le calcul du revenu imposable, le principe de la déduction des dons faits aux oeuvres de bienfaisance, parce qu'il incite à la générosité. Les sommes versées à ce titre réduisent d'autant les montants que l'État doit consacrer aux organismes de bienfaisance. Toutefois, nous croyons, comme le prévoit la loi, que l'État ne devrait accepter aucune attestation de dons aux oeuvres de bienfaisance, qui ne correspondrait

pas à des sommes effectivement versées et dûment inscrites aux livres de ces organismes. En revanche, nous admettons que quantité de petits dons se font de façon anonyme en cours d'année, notamment à l'occasion des quêtes à l'église, dont le montant ne peut être déterminé avec exactitude et, conséquemment, attesté par un reçu authentique. C'est précisément de là que naissent les abus que nous avons décrits précédemment.

Nous recommandons, en conséquence, qu'une déduction forfaitaire de $50 soit accordée à tous les contribuables de façon à tenir compte de leurs petits dons anonymes. Tous les autres dons seraient admissibles à la déduction pourvu qu'ils soient accompagnés d'une attestation authentique. De leur côté, les organismes de bienfaisance seraient tenus de ne délivrer des reçus que pour les montants effectivement recueillis et portés en bonne et due forme à leurs livres. L'État les tiendrait ainsi comptables de l'authenticité des attestations émises, au risque de ne plus les reconnaître, en cas d'irrégularités, comme organismes de bienfaisance selon les exigences de l'impôt.

Il faut remarquer que la déduction forfaitaire proposée est bien différente de la déduction actuelle de $100, qui ne s'applique pas lorsque le contribuable réclame, attestation à l'appui, la déduction pour ses dons faits aux oeuvres de bienfaisance. Au contraire, la déduction de $50, accordée à tous les contribuables, n'enlèverait pas le droit de déduire les sommes versées à titre de dons dûment attestés. La déduction uniforme de $100 serait en conséquence abolie.

RECOMMANDATION V-9

Une déduction forfaitaire de $50, destinée à comprendre toutes les petites aumônes anonymes, devrait être accordée à chaque contribuable. Les autres dons devraient être attestés par des reçus authentiques.

RECOMMANDATION V-10

Les organismes qui délivrent des attestations en retour de dons reçus devraient être en mesure de prouver, à l'aide de leurs livres, l'authenticité de ces reçus, au risque de ne plus être reconnus comme organismes de bienfaisance selon la loi de l'impôt.

Il importe peu qu'une attestation soit délivrée pour chaque aumône ou pour l'ensemble des dons faits au cours de l'année; mais il est indispensable que chaque attestation corresponde exactement aux sommes effectivement versées et inscrites aux livres de l'organisme de bienfaisance qui l'émet. Nous croyons qu'il y aurait avantage à ce que le ministère du Revenu distribue des formules à cet effet, afin d'uniformiser les attestations.

La solution que nous proposons est simple et juste pour le contribuable, le fisc et les organismes de bienfaisance. Elle va, à notre avis, à la racine même du problème, à savoir la difficulté de rendre compte des petites aumônes, sans toutefois décourager les citoyens de faire des dons substantiels aux organismes de bienfaisance.

Nous croyons, contrairement à ce que plusieurs suggèrent, qu'il ne serait pas équitable d'accorder une déduction générale de 5% ou de 10% du revenu, à ce titre, puisqu'on traiterait ainsi de la même façon ceux qui font des dons et ceux qui n'en font pas, sans pour autant encourager les dons aux oeuvres de bienfaisance. D'un autre côté, le pourcentage fixe entraînerait une perte substantielle de revenu pour le trésor public, qu'il faudrait nécessairement combler par une augmentation des taux. En somme, le contribuable n'améliorerait pas sa situation, pendant que les organismes de bienfaisance y perdraient.

L'imposition du revenu des religieux et religieuses En vertu de l'article 37 de la loi provinciale, les membres d'un ordre religieux, qui ont fait voeu de pauvreté perpétuelle, peuvent considérer tout leur revenu comme don aux oeuvres de bienfaisance, à condition qu'ils aient cédé leur gain à leur communauté. À ce compte, ils sont exempts de l'impôt sur le revenu, à la différence des prêtres séculiers qui, eux, n'ont pas fait voeu de pauvreté et acquittent l'impôt comme toute autre catégorie de citoyens. Si pareil privilège pouvait se justifier quand la majorité des religieux et des religieuses prêtaient bénévolement leurs services aux institutions d'enseignement, d'hospitalisation et d'aide sociale, il n'a plus aujourd'hui sa raison d'être puisque l'État rémunère généralement leur travail et les fait bénéficier, au même titre que les autres citoyens, de sa législation sociale.

D'un autre côté, le revenu des religieux sert à subvenir aux besoins matériels des postulants, des novices, des vieillards et des invalides de leur communauté, et sert par là, en quelque sorte, à défrayer une charge de famille. Il serait difficile, sinon impossible, d'évaluer, dans chaque cas particulier, le nombre de personnes ainsi à charge. En conséquence, nous proposons d'accorder à chaque religieux ou religieuse un abattement à la base analogue à celui dont bénéficie le contribuable marié qui subvient aux besoins de son conjoint.

RECOMMANDATION V-11

Les membres des ordres religieux devraient être assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers au même titre que les autres catégories de citoyens. Cependant, ils pourraient bénéficier d'un abattement à la base analogue à celui qui est accordé au contribuable marié subvenant aux besoins de son conjoint.

On pourrait objecter, sur le plan légal, que le religieux n'a aucun revenu personnel puisque le contrat qui retient ses services est généralement passé avec sa communauté, plutôt qu'avec lui-même. À notre avis, la loi de l'impôt pourrait être rédigée de façon à considérer ce genre de contrat comme passé avec la personne elle-même plutôt qu'avec la communauté.

L'impôt sur les bénéfices des sociétés

Les gouvernements provinciaux ont tardé à recourir à l'impôt sur les bénéfices des sociétés tout comme à l'impôt sur le revenu des particuliers. Ce n'est

qu'en 1932 que le Québec imposa les bénéfices des sociétés, alors que le gouvernement fédéral le faisait déjà depuis 1917. Le taux du Québec fut d'abord établi à 1.5%, puis élevé à 2.5% à la fin de 1934 et porté à 5% le 1er décembre 1939. Toutes les provinces se sont retirées, moyennant compensation, de ce champ d'imposition, au cours de la dernière guerre, plus précisément de 1941 à 1946 inclusivement. Toutefois, le Québec réintégra ce domaine en 1947, une fois les accords du temps de guerre échus, et imposa les bénéfices des sociétés à un taux de 7%, qui fut porté à 9% le 1er janvier 1957, à 10% le 1er janvier 1960 et à 12% le 1er janvier 1961. Le dégrèvement accordé par le gouvernement fédéral fut fixé à 5% en 1947, et augmenté à 7% en 1952, à 9% en 1957, et enfin établi à 10% à compter du 1er janvier 1960. Le tableau V-4 indique, d'une part, les taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés au Québec et en Ontario et, d'autre part, l'allégement accordé par le gouvernement fédéral.

TABLEAU V-4

Taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés au Québec et en Ontario, de 1947 à 1965

	Québec		Ontario	
	Taux	Allégement fédéral	Taux	Allégement fédéral
	%	%	%	%
Du 1er janvier 1947 au 31 décembre 1951	7	5	7	5
Du 1er janvier 1952 au 31 décembre 1956	7	7	0	0
Du 1er janvier 1957 au 31 décembre 1959	9	9	11	9
Du 1er janvier 1960 au 31 décembre 1960	10	10	11	9
Du 1er janvier 1961 jusqu'à maintenant	12	10	11	9

Source: Les lois pertinentes fédérale, québécoise et ontarienne.

À examiner ce tableau, on peut constater que l'impôt québécois sur les bénéfices des sociétés n'entraînait une surtaxe que du 1er janvier 1947 au 31 décembre 1951 et depuis le 1er janvier 1961. Au contraire, l'impôt de l'Ontario a eu constamment un élément de surtaxe, sauf pendant la période de 1952 à 1957, alors qu'il fut cédé au gouvernement fédéral moyennant compensation. Toutefois, il y a eu double imposition jusqu'à un certain degré, en raison des divergences entre la loi québécoise et la loi fédérale, notamment pour ce qui est de la déduction des pertes commerciales, de l'amortissement des immobilisations et de la méthode de répartition des bénéfices entre les provinces pour les besoins de l'imposition. En effet, lorsque le Québec réintégra le champ d'imposition des sociétés en 1947, il ne songea pas à modifier sa loi pour tenir compte de l'évolution survenue entre-temps dans le domaine de la fiscalité. Ce n'est qu'en décembre 1960, qu'il élimina ces principaux éléments de double imposition.

La loi actuelle

La *Loi de l'impôt sur les corporations* est demeurée peu élaborée et manque encore de réalisme sur plusieurs points, en dépit des amendements qui y ont été apportés à la fin de 1960.

Par exemple, l'article 13 n'admet à la déduction, à titre de réserves, que celles qui sont prévues « pour mauvaises dettes, dépréciation, épuisement ou désuétude », alors que l'article 85B de la loi fédérale permet aux contribuables, particuliers ou sociétés, de déduire de leur revenu les montants encaissés durant un exercice, mais répartis sur les exercices subséquents. En outre, ce même article permet, lorsque le produit de la vente d'un bien s'étale sur plusieurs exercices, d'en répartir le profit en conséquence. Par exemple, les sociétés de construction qui vendent des immeubles dont les paiements s'échelonnent sur dix années, peuvent également répartir les bénéfices ainsi réalisés sur dix années. Comme la loi provinciale ne contient pas une telle disposition, les sociétés doivent acquitter, au moment de la vente, l'impôt sur des bénéfices qui ne seront effectivement réalisés que sur un certain nombre d'années. Il est étrange, à cet égard, que la *Loi de l'impôt sur les corporations* ne permette pas l'établissement de telles réserves, qu'autorise d'ailleurs la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu* par ses articles 115 à 120. Il s'ensuit donc que deux lois fiscales, d'objet pourtant similaire, s'inspirent de principes fort différents.

Le traitement des dividendes révèle une autre faiblesse de la loi provinciale, par son article 12 qui autorise la déduction des dividendes du revenu total « dans la mesure fixée par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil ». Or, jusqu'à ce jour, aucun règlement n'a été passé. Il ne devrait donc y avoir, selon la lettre de la loi, aucune déduction permise pour les dividendes qu'une compagnie reçoit d'une autre; mais une telle déduction est pratiquée de fait. Bien plus, on permet même au Québec, de déduire tous les dividendes, tant de sociétés canadiennes que de sociétés étrangères, alors qu'ailleurs, au Canada, il y a des restrictions à la déduction des dividendes versés par des sociétés étrangères.

On peut également reprocher à la loi provinciale de ne contenir aucune disposition pour réglementer les transactions entre personnes qui ne « traitent pas à distance », comme, par exemple, la société mère avec ses filiales, ou une société avec ses actionnaires majoritaires. Toutefois, le gouvernement du Québec profite, à cet égard, de l'application d'une législation fédérale sévère. Chose curieuse, trois lois du Québec qui imposent le revenu, à savoir la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*, la *Loi de l'impôt sur les opérations forestières* et la *Loi des droits sur les mines*, contiennent des dispositions très élaborées en vue d'éliminer pareilles transactions artificielles.

La *Loi de l'impôt sur les corporations* contient en somme très peu d'articles relatifs à l'imposition des bénéfices. Il est vrai que le gouvernement peut édicter, par arrêtés ministériels, des règlements; mais ces derniers sont encore trop peu nombreux. Ces carences de la législation posent un problème sérieux aux

fonctionnaires du ministère du Revenu qui se voient dans l'obligation de faire montre soit d'une sévérité excessive, soit d'une libéralité trop grande à l'endroit des contribuables.

Le rendement

L'impôt sur les bénéfices des sociétés a rapporté $130.0 millions en 1964/65, comme il appert au tableau V-5. Il a été, au cours des dix dernières années, le plus important des impôts sur le revenu et sur le capital au Québec. Toutefois, il a été largement dépassé en 1965 par l'impôt sur le revenu des particuliers.

TABLEAU V-5

Recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	54.0
1957	63.5
1958	78.4
1959	81.7
1960	88.0
1961	98.5
1962	118.8
1963	119.7
1964	121.4
1965	130.0

Source: Le tableau 18 de l'appendice statistique.

Recommandations

Il ressort de notre analyse que la *Loi de l'impôt sur les corporations* comprend des faiblesses qu'il importe de corriger.

Loi unique régissant l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés

On a pu constater plus haut que plusieurs dispositions de la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu* et de la *Loi de l'impôt sur les corporations* ne concordent pas sur des points importants, notamment sur le calcul des bénéfices imposables d'une entreprise. Par exemple, l'entreprise qui appartient à un particulier et celle qui est constituée en société n'ont pas droit aux mêmes déductions dans le calcul des bénéfices imposables. Il va de soi qu'une loi unique éliminerait de telles anomalies. En outre, elle régirait du même coup les sociétés et leurs actionnaires qui entretiennent ensemble des relations si étroites qu'on ne devrait pas les traiter séparément.

RECOMMANDATION V-12

Les articles de la Loi de l'impôt sur les corporations *traitant de l'impôt sur le revenu des sociétés, devraient être mis à jour et incorporés à la* Loi de l'impôt provincial sur le revenu.

Il serait trop long d'indiquer en détail tous les changements techniques que la fusion de ces deux lois entraînerait. Plusieurs articles qui font défaut dans la *Loi de l'impôt sur les corporations*, n'auraient même pas besoin d'être édictés puisqu'ils se retrouvent déjà dans la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu.* En outre, on devrait abolir certaines exemptions qui n'ont plus leur raison d'être, en particulier celles qui sont mentionnées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 40. Nous trouvons étrange l'exemption accordée aux sociétés de fabrication de beurre et de fromage, ainsi qu'aux compagnies constituées en vue de faire le drainage des terres ou de s'adonner à l'agriculture et à la colonisation, alors que pareilles entreprises sont soumises à la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*, quand elles sont exploitées par des particuliers.

Les sociétés coopératives et les caisses populaires En vertu de l'article 40 de la *Loi de l'impôt sur les corporations*, les sociétés coopératives ne sont pas imposées, alors qu'elles le sont, bien que d'une façon particulière, en vertu de la loi fédérale et des lois des autres provinces. Tout en préconisant l'élargissement de l'assiette fiscale, nous croyons que l'exemption accordée à ces sociétés devrait être maintenue à cause du contexte économico-social dans lequel elles évoluent au Québec. Nos sociétés coopératives sont surtout liées à l'agriculture et à la pêche, et la plupart d'entre elles exercent leur activité dans des régions économiquement faibles. En outre, elles sont en général de petites entreprises qu'on ne saurait comparer aux grandes sociétés coopératives de l'Ouest canadien. Il s'ensuit que l'imposition de ces sociétés procurerait au Québec de bien faibles revenus, tout en entraînant de nombreuses difficultés d'administration pour ce qui a trait, en particulier, au calcul de leur « revenu » imposable, à cause de la nature des contrats que les coopératives passent avec leurs membres.

Les syndicats coopératifs de crédit, communément appelés « caisses populaires » sont également exempts de l'impôt sur le revenu des sociétés, tant en vertu de la loi provinciale que de la loi fédérale. Pour des raisons analogues à celles que nous invoquons dans le cas des coopératives, nous croyons que les caisses populaires devraient continuer de bénéficier du traitement particulier qui leur est accordé.

RECOMMANDATION V-13

L'exemption actuellement accordée aux sociétés coopératives et aux caisses populaires devrait être maintenue.

Les stimulants fiscaux Les stimulants fiscaux, comme l'amortissement accéléré, modifient l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Le gouvernement fédéral les a introduits dans sa législation

par le passé sans consulter au préalable les gouvernements provinciaux, portant ainsi atteinte à l'autonomie fiscale et administrative de ces derniers. D'une part, il modifiait l'assiette fiscale des gouvernements provinciaux qui lui font percevoir leur impôt. D'autre part, le Québec et l'Ontario, qui lèvent et perçoivent eux-mêmes leur impôt sur les bénéfices des sociétés, se trouvaient dans une situation à peine différente, puisqu'ils étaient obligés en quelque sorte de se conformer à ces modifications au risque d'entraîner des difficultés administratives tant pour le contribuable que pour le fisc.

Nous ne sommes pas, en principe, opposés à l'utilisation de stimulants fiscaux, mais nous estimons qu'ils devraient s'intégrer dans le cadre de la planification économique, après consultation entre les divers ordres de gouvernement au Canada. Toutefois, nous préférons les mesures adoptées récemment par le gouvernement fédéral visant à encourager les investissements par des subventions directement versées aux entreprises.

Divers Nous avons vu plus haut que la pratique en cours au Québec, à l'égard des dividendes qu'une compagnie reçoit d'une autre, était pour le moins étrange. En conséquence, nous croyons qu'on devrait imposer, en général, les dividendes qui sont versés par des sociétés étrangères, comme le prévoient d'ailleurs la loi fédérale et les lois des autres provinces.

RECOMMANDATION V-14

Une disposition particulière de la loi devrait être établie à l'égard des dividendes qu'une société reçoit d'une autre société. De façon générale, les dividendes versés par les sociétés étrangères devraient être imposés.

Les compagnies de portefeuille, appelées compagnies de gestion, sont imposées, à l'heure actuelle, en vertu de l'arrêté ministériel 1493 du 18 septembre 1947, à un taux de 1/20 de 1% de leurs revenus, alors que les sociétés ordinaires le sont au taux de 12%. Nous nous expliquons mal la raison d'un tel traitement de faveur et nous suggérons que ces sociétés soient imposées de la même façon que les autres.

RECOMMANDATION V-15

Les compagnies de portefeuille, communément appelées compagnies de gestion, devraient être imposées à l'égal des autres sociétés.

Nous désirons attirer l'attention sur un problème d'évasion fiscale qui a pris des proportions importantes au cours des derniers mois. Comme on le sait, les lois fiscales actuelles favorisent l'établissement de caisses de retraite en permettant la déduction des contributions qui y sont faites soit par les employés, soit par les employeurs. Le gouvernement fédéral a exercé, jusqu'en 1961, un contrôle très serré à cet égard par l'entremise de son ministère du Revenu. Ainsi, seules les contributions versées aux caisses de retraite dont

bénéficiait un nombre raisonnable d'employés, étaient admises à la déduction. De leur côté, les gouvernements provinciaux ne se préoccupèrent guère en général d'exercer un tel contrôle, probablement parce qu'ils jugeaient que la surveillance fédérale était suffisante. Cette situation a cependant changé depuis 1961, alors que le gouvernement fédéral relâcha de façon sensible le contrôle qu'il avait exercé jusqu'alors, par suite de l'intérêt que les gouvernements provinciaux portaient au régime des caisses de retraite sans pour autant resserrer leur propre contrôle.

Il arriva que plusieurs sociétés ne tardèrent pas à utiliser, comme moyen d'évasion fiscale, certaines dispositions destinées à encourager l'établissement de caisses de retraite. Nous songeons en particulier à certaines de ces caisses établies pour la haute administration et destinées à un seul ou à quelques administrateurs. Ces sociétés peuvent ainsi déduire de leurs bénéfices des sommes considérables qui ne profitent qu'à quelques-uns. Une telle pratique va nettement à l'encontre du but que visent ces allégements fiscaux, soit d'encourager l'établissement de caisses de retraite à l'avantage du plus grand nombre d'employés.

Pour fermer cette voie d'évasion fiscale, nous proposons que le gouvernement du Québec exerce un contrôle plus serré sur l'établissement des caisses de retraite, par l'entremise du ministère du Revenu. En outre, des modifications fiscales pourraient également être apportées à cet égard, ainsi que l'a fait le gouvernement fédéral au printemps de 1965.

RECOMMANDATION V-16

On ne devrait admettre à déduction aucune contribution à une caisse de retraite dont la création n'a pas été approuvée par le ministère du Revenu.

On aura constaté que nous avons formulé peu de recommandations à l'égard de l'impôt sur le revenu des particuliers et de celui sur les bénéfices des sociétés. Nous estimons que nos lois, une fois harmonisées avec les autres lois analogues au pays, de concert avec les divers gouvernements, remédieront à de nombreuses anomalies que nous n'avons pas voulu exposer dans le détail pour éviter d'alourdir un texte déjà complexe. Il semble opportun de préciser que notre rôle n'est pas de refaire les lois fiscales du Québec, mais d'indiquer le sens général des modifications que nous jugeons nécessaires.

Les taxes sur le capital et sur les établissements d'affaires

La taxe sur le capital et la taxe sur les établissements d'affaires, contrairement à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, remontent au siècle dernier, soit en 1882, lors de l'adoption de la *Loi de l'impôt sur les corporations*. Le taux de la taxe sur le capital fut d'abord établi à $100, plus $50 pour chaque tranche de $250,000 de capital-actions payé. La taxe sur les établissements d'affaires fut fixée à $50 par établissement dans les villes de Montréal et de Québec,

et de $20 dans les autres localités, quand le capital-actions était supérieur à $25,000, et à $10 quand ce dernier était inférieur à $25,000.

TABLEAU V-6

Assiette et taux de la taxe sur le capital, en vigueur en 1965

Genres d'entreprises	Assiette	Taux
Compagnies ordinaires	Capital investi	1/10 de 1%
Banques	Capital investi, à l'exclusion des dettes à longue échéance	1/10 de 1%
Compagnies d'assurance	Primes d'assurance	2%
Compagnies de prêts	Capital-actions payé et sommes investies au Québec	1/20 de 1%
Compagnies de télégraphe	Imposition fixe	$5,000
Compagnies de téléphone	Capital investi: jusqu'à $100,000 supérieur à $100,000	 1/10 de 1% 1/5 de 1%
Compagnies de messageries	Par 100 milles de voies utilisées dans le Québec	$800
Compagnies de tramways	Revenu brut	1%
Compagnies de chemin de fer	Par mille de voies principales — simples — multiples par mille de voies secondaires — simples — multiples	 $60 $100 $40 $80
Compagnies de wagons-lits	Capital investi et matériel roulant en usage dans le Québec	1/3 de 1%
Compagnies de gaz et d'électricité	Capital investi	1/5 de 1%
Compagnies de carburants, y compris les postes d'essence constitués en sociétés	Capital investi	3/8 de 1%
Compagnies d'immeubles qui vendent des lots à bâtir ou détiennent des terrains vagues	Capital investi	1/20 de 1%
Compagnies faisant le commerce des boissons alcooliques, y compris les entreprises constituées en sociétés dont la majeure partie du revenu provient de la vente des boissons alcooliques	Capital investi	3/8 de 1%
Brasseries, y compris les entreprises constituées en sociétés dont la majeure partie du revenu provient de la vente de la bière	Capital investi	1/5 de 1%
Compagnies de tabac, y compris les entreprises constituées en sociétés dont le principal revenu provient de la vente du tabac	Capital investi	1/5 de 1%
Sociétés ou personnes étrangères, dont le principal établissement d'affaires est hors du Canada et qui ne sont pas imposées en vertu des autres dispositions de la loi	Revenu brut dans le Québec	1/10 de 1% minimum $25
Compagnies de portefeuille ou de gestion	Capital investi: — jusqu'à $1,000,000 — chaque demi-million supplémentaire	 de $20 à $200 $100 maximum: $1,500 (Arrêtés ministériels 1491 et 1590 de 1947)
Compagnies minières qui n'ont pas encore atteint le stade de l'extraction	Capital investi: — jusqu'à $3,000,000 — chaque million supplémentaire	 $5 à $25 $5 (Arrêtés ministériels 1499 et 1592 de 1947)

Source: La *Loi de l'impôt sur les corporations.*

Leur nature et leur portée

La taxe sur le capital a subi des modifications importantes en 1913 et en 1935. Le taux fut établi, en 1913, à 1/10 de 1% du capital investi pour les

compagnies ordinaires, alors qu'il était, en général, plus élevé pour les autres sociétés, dites spéciales. On modifia en 1935 la définition de capital investi afin d'y inclure, en plus du capital-actions proprement dit, les bénéfices non répartis, les réserves et les dettes à longue échéance. Le tableau V-6 donne une vue d'ensemble de l'assiette et des taux de la taxe sur le capital actuellement en vigueur.

La taxe sur les établissements d'affaires fut modifiée à plusieurs reprises entre 1913 et 1964. Elle est aujourd'hui de $50 par établissement, lorsque le capital versé est de $25,000 et plus, et de $25 lorsqu'il est inférieur à ce montant.

La taxe sur le capital et la taxe sur les établissements d'affaires ont rapporté au trésor québécois $29.6 millions en 1965. Ce montant comprend, en plus des recettes de la taxe sur le capital, $2 millions provenant de la taxe sur les établissements d'affaires, et $12 millions de la taxe sur les primes d'assurances, qui n'est pas à proprement parler une taxe sur le capital.

TABLEAU V-7

Recettes de la taxe sur le capital et de la taxe sur les établissements d'affaires, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	16.5
1957	18.3
1958	19.3
1959	23.0
1960	26.3
1961	24.8
1962	26.4
1963	26.3
1964	30.2
1965	29.6

Remarque: Ces chiffres ne comprennent pas la taxe levée sur le capital de certaines sociétés en vertu de la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation.*

Source: Les comptes publics du Québec.

Le ministère du Revenu ne distingue pas, dans ses statistiques, les taxes perçues selon les diverses catégories de sociétés. Il l'a fait, cependant, à notre demande, à propos des impôts perçus en 1962/63, en vertu de la *Loi de l'impôt sur les corporations.* C'est le résultat de ce travail que nous reproduisons au tableau V-8.

Recommandations

La taxe sur le capital offre un autre exemple du vieillissement de certaines lois fiscales du Québec. Pendant qu'au siècle dernier, le capital constituait la

TABLEAU V-8

Impôts perçus en vertu de la Loi de l'impôt sur les corporations, *en 1962/63*

Catégories de sociétés	Nombre	Impôt sur les bénéfices	Taxe sur le capital et sur les établissements d'affaires
		Milliers de dollars	
ordinaires	43,263	81,358	9,176
banques	9	6,211	345
d'assurance	531	1,207	10,581
de prêts	303	3,364	405
de télégraphe, de téléphone et de messageries	71	6,230	1,249
de chemin de fer	22	1,131	149
de fidéicommis	28	943	6
de gaz et d'électricité	94	4,228	1,363
d'essence	128	3,331	1,597
de boissons alcooliques	85	1,832	181
brasseries	104	934	188
de tabac	109	2,868	188
de portefeuille	1,047	158	299
minières	1,066	4,452	567
TOTAL	46,860	118,246	26,293

Source: Renseignements fournis par le ministère du Revenu.

mesure la plus reconnue de la capacité contributive d'une entreprise, le revenu répond mieux aujourd'hui aux divers critères de la fiscalité.

Par ailleurs, la taxe sur le capital affaiblit la situation de concurrence des entreprises du Québec par rapport à celles des autres provinces. Il est vrai qu'elle existe également en Ontario, mais elle n'y est que de 1/20 de 1% et ne devient exigible que si le montant dû excède celui de l'impôt sur les bénéfices. Il faut remarquer que si la taxe ontarienne est moins onéreuse, elle n'est guère plus rationnelle que la taxe québécoise puisqu'elle ne frappe l'entreprise qu'au moment où celle-ci réalise peu de bénéfices ou accuse des pertes.

Enfin, la taxe sur le capital semble être discriminatoire, puisque certaines sociétés sont imposées à des taux plus élevés que les taux ordinaires, sans raison apparente, tandis que d'autres bénéficient de taux plus faibles. En outre, les compagnies qui impriment des journaux et des périodiques font l'objet d'un traitement privilégié, puisqu'en vertu de l'arrêté ministériel 745 du 12 juillet 1949, elles ne sont pas assujetties à la taxe sur le capital.

RECOMMANDATION V-17

La taxe sur le capital devrait être abolie, à l'exception de celle qui frappe les primes d'assurance.

La perte de revenu qu'entraînerait pour le trésor public l'application de cette recommandation ne dépasserait guère $10 millions. Les calculs détaillés que nous avons faits pour l'exercice 1962/63, indiquent que cette perte aurait été de l'ordre de $9 millions, comme l'indique le tableau V-9.

TABLEAU V-9

Perte approximative de revenu qu'aurait entraînée l'abolition de la taxe sur le capital, en 1962/63

	Millions de dollars	
Total de la taxe sur le capital et sur les établissements d'affaires		26.3
Moins:		
Taxe sur les primes d'assurance	10.6	
Taxe sur les établissements d'affaires	2.0	
Montant réclamé par Ottawa en retour de la déduction de la taxe sur le capital	3.3	
Coût de la déduction de la taxe sur le capital au Québec	1.4	−17.3
Perte hypothétique en 1962/63		9.0

On peut expliquer de la façon suivante le montant que le gouvernement fédéral réclame en retour de la déduction de la taxe sur le capital. La loi fédérale de l'impôt sur le revenu, à l'instar de la loi provinciale, permet aux sociétés d'inclure dans leurs dépenses, le montant qu'elles versent aux gouvernements provinciaux à titre de taxe sur le capital. Cependant, le fisc fédéral récupère la perte de revenu qui découle de cette déduction, en la faisant supporter par les gouvernements provinciaux en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (9-10 Elisabeth II, chap. 58).

L'abolition de la taxe sur le capital ne forme qu'un tout avec nos recommandations relatives à la taxe municipale d'affaires et à l'imposition des biens-fonds des sociétés pour les besoins scolaires. Toutefois, si le gouvernement désirait récupérer directement la perte de revenu qu'entraînerait l'abolition de la taxe sur le capital, il pourrait porter le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 12% à 13%. Comme nous l'avons recommandé précédemment au sujet de l'impôt sur le revenu des particuliers, nous ne sommes pas opposés à un taux plus élevé d'imposition des sociétés, pourvu qu'il demeure dans des limites raisonnables et qu'il soit justifié par les besoins financiers de l'État.

On aura remarqué que nous ne recommandons pas d'abolir la taxe de 2% sur les primes d'assurance. Il s'agit là d'un impôt bien différent de la taxe sur le capital, puisqu'il est perçu sur le revenu et non sur le capital des entreprises. De plus, il existe dans toutes les provinces, même dans celles qui ne lèvent pas de taxe sur le capital.

Nous recommandons, au chapitre VI, d'étendre la taxe de vente générale aux services commerciaux. En vertu de cette recommandation, il aurait paru plausible d'assujettir les primes d'assurance à cette taxe, puisqu'il s'agit en somme d'un service commercial. Toutefois, une partie des primes d'assurance-vie, à l'exception de l'assurance temporaire, ne sert pas uniquement à défrayer le coût d'un service, mais constitue une épargne. De son côté, une partie du coût des réparations que servent à défrayer les primes d'assurance générale, est déjà assujettie à la taxe de vente. En conséquence, nous croyons que la taxe sur les primes d'assurance pourrait être portée à 3%, de façon à tenir compte de cette partie du coût de la prime qui ne se rapporte pas à un service commercial.

RECOMMANDATION V-18

La taxe sur les primes d'assurance devrait demeurer, et son taux devrait être porté à 3%.

Même si nous recommandons l'abolition de la taxe sur le capital, nous croyons justifié de maintenir une taxe sur les établissements d'affaires. Nous croyons, toutefois, que cette taxe devrait englober le droit de $10, exigé à l'heure actuelle en vertu de la *Loi des renseignements sur les compagnies*. En d'autres termes, au lieu de deux taxes, accompagnées de deux déclarations distinctes, il n'y en aurait plus qu'une, soit la taxe sur les établissements d'affaires; et les renseignements exigés en vertu de la *Loi des renseignements sur les compagnies*, seraient transmis par le ministère du Revenu au Secrétariat de la province.

Il serait inutile de conserver, uniquement pour l'administration de la taxe sur les établissements d'affaires, la notion de capital investi qui sert actuellement à distinguer les petites des grosses sociétés. La notion de capital-actions souscrit et payé nous paraît préférable parce que plus simple. Le montant exigé pourrait être de $100 par établissement quand le capital-actions souscrit et payé est d'au moins $100,000, et de $50 quand il est moindre.

RECOMMANDATION V-19

Une taxe sur les établissements d'affaires devrait être maintenue et inclure les droits exigibles en vertu de la Loi des renseignements sur les compagnies.

Puisque la taxe sur les établissements d'affaires est beaucoup plus un droit qu'un impôt proprement dit, nous recommandons que les sociétés-coopératives et les caisses populaires y soient assujetties. Le capital social tiendrait lieu, dans leur cas, du capital-actions des sociétés ordinaires pour établir le taux de la taxe.

RECOMMENDATION V-20

Les sociétés-coopératives et les caisses populaires devraient être assujetties à la taxe sur les établissements d'affaires.

L'impôt sur les opérations forestières

L'Ontario et la Colombie-Britannique ont imposé depuis assez longtemps les bénéfices découlant des opérations forestières. Les sociétés forestières pouvaient, sous certaines conditions, déduire cet impôt, avec leurs frais d'exploitation, de leurs bénéfices imposables. À la suite de représentations des sociétés forestières et de tractations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, il a été convenu de déduire cette taxe de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, à raison de deux tiers, de l'impôt fédéral et d'un tiers, de l'impôt provincial. Telle est la formule qui fut adoptée pour l'ensemble des provinces canadiennes.

Le gouvernement du Québec, qui ne s'était pas prévalu du droit de lever cet impôt sur les opérations forestières, y a vu l'occasion de le faire à la suite de ces ententes intergouvernementales. Il adopta en 1963 la *Loi de l'impôt sur les opérations forestières* qui établit une taxe de 10% sur les bénéfices provenant des opérations forestières. Cette taxe a rapporté $8.7 millions durant les deux exercices réunis de 1962/63 et de 1963/64, et $5.7 millions durant l'exercice terminé le 31 mars 1965. On peut dire que les deux tiers de ces sommes ont été récupérés du gouvernement fédéral, l'autre tiers étant soustrait de l'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés.

En acceptant de déduire de l'impôt sur les bénéfices des sociétés jusqu'aux deux tiers de la taxe imposée sur les opérations forestières, le gouvernement fédéral a admis implicitement que c'était là une conséquence de la juridiction des gouvernements provinciaux sur les richesses naturelles. Le même principe avait déjà été reconnu d'ailleurs lorsque le gouvernement fédéral avait cédé aux administrations provinciales 50% de l'impôt sur les bénéfices des sociétés productrices d'énergie. Il est même davantage illustré depuis que le gouvernement fédéral a accepté de porter cette proportion de 50% à 95% en faveur des gouvernements provinciaux. Il y aurait lieu d'étendre l'application du même principe à toutes les sociétés qui exploitent les richesses naturelles.

En effet, la gestion des richesses naturelles impose aux gouvernements provinciaux des dépenses pour la mise en valeur et l'exploitation de leurs ressources. Or le partage de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui exploitent les richesses naturelles ne tient pas toujours compte de ces responsabilités propres aux administrations provinciales. C'est le cas lorsque le gouvernement fédéral traite indifféremment toutes les sociétés et ne consent aux gouvernements provinciaux que 23% de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (9% des bénéfices imposables), que celles-ci exploitent ou non des richesses naturelles.

Nous croyons donc que le gouvernement fédéral devrait aller plus loin et reconnaître plus explicitement la juridiction des gouvernements provinciaux sur les richesses naturelles, en accordant, en faveur des administrations provinciales, un dégrèvement plus élevé de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui exploitent les richesses naturelles. Il appartiendra au comité du Régime fiscal

d'étudier cette question afin d'établir le taux de dégrèvement qui pourrait s'appliquer à de telles entreprises en précisant, lorsqu'il y a lieu, la partie de ces bénéfices qui provient de l'exploitation même des richesses naturelles.

L'impôt sur les successions

L'impôt sur les successions est l'un des plus anciens au Québec puisqu'il fut institué en juin 1892. L'absence de comptes rendus officiels des débats parlementaires ne permet pas de connaître la cause principale de son adoption; mais il semble que les besoins financiers de l'époque en aient été la raison fondamentale, bien que des mobiles d'ordre social n'y furent certainement pas étrangers.

Le Québec ne fut pas la seule province à lever l'impôt successoral puisque toutes les autres y eurent recours. Toutefois, plusieurs décisions judiciaires, dont la plus importante est la décision dans l'affaire Cotton, eurent pour effet de restreindre la souveraineté fiscale des provinces en cette matière. Cette décision, rendue en 1914 par le Comité judiciaire du Conseil privé, eut une répercussion profonde sur l'imposition des biens mobiliers, laissés par un défunt domicilié dans une province, mais situés en dehors de celle-ci. En conséquence, le législateur québécois, dans la loi successorale de 1914, fut contraint de n'imposer que les biens situés au Québec. Pour parer à cette restriction, il imposa les biens situés hors du Québec, transmis par un défunt à un héritier, domiciliés tous deux au Québec. De plus, un amendement, apporté en 1916, stipula que la masse successorale globale, quel que fût son endroit, servirait dorénavant à déterminer le taux de l'impôt.

À la faveur de la guerre et en raison de besoins financiers pressants, le gouvernement fédéral est entré en 1941 dans ce champ d'imposition, exploité jusque-là uniquement par les gouvernements provinciaux. Les taux furent doublés en 1947, mais le gouvernement fédéral consentit un dégrèvement de 50% pour les provinces qui avaient décidé de continuer à lever l'impôt successoral, c'est-à-dire le Québec et l'Ontario. La Colombie-Britannique décida de se joindre au Québec et à l'Ontario en avril 1962. Comme le dégrèvement fédéral est de 75% depuis le 1er avril 1964, il s'ensuit que le partage de cet impôt entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux est dans la proportion de 25% et 75% respectivement.

La base imposable

Comme nous venons de le montrer, l'impôt successoral québécois frappe non seulement les biens immobiliers et mobiliers situés au Québec, mais également la transmission de certains biens mobiliers qui ne le sont pas. La *Loi des droits sur les successions* comprend donc deux parties distinctes.

Les articles 2 à 5 ne font pas état du lieu de domicile ou de résidence du défunt ou de l'héritier, et étendent à tous les biens situés au Québec le champ d'application de l'impôt, à savoir:

a) les biens immobiliers situés au Québec et les droits qui s'y rattachent, telles les hypothèques;

b) les biens mobiliers corporels réellement situés au Québec et, par assimilation, les devises, valeurs au porteur et les participations dans une société;

c) certains biens mobiliers incorporels, juridiquement sis au Québec, comme diverses créances recouvrables au Québec (créances ordinaires, prestations d'assurance, etc.) et valeurs nominatives, si l'agence de transfert est au Québec.

Par ailleurs, en vertu des articles 6 à 8, l'impôt atteint certains biens mobiliers, corporels ou incorporels, situés en dehors du Québec. Comme la constitution canadienne ne permet pas à une province de lever un impôt sur des biens situés en dehors de son territoire, le législateur taxe leur transmission pourvu que cette dernière soit effectuée dans la province. Par cette mesure, on atteint notamment les biens meubles corporels, les devises, les participations, les actions au porteur ou nominatives, les créances et les prestations d'assurance qu'une personne domiciliée au Québec lègue à un héritier lui-même domicilié au Québec.

On peut également mentionner l'évolution qui s'est produite en matière d'assurance-vie de 1906 à 1949. En trois étapes principales, le législateur québécois en est venu à taxer complètement l'assurance sur la vie. Toutefois, il admet certains allégements quand les primes ont été acquittées par des personnes autres que le défunt, à même leurs propres avoirs. À l'inverse, une interprétation du Procureur général veut que les pensions réversibles de retraite soient exclues de la matière imposable, pourvu que les titulaires n'aient point le droit de changer le bénéficiaire de la réversion.

La loi québécoise ne taxe pas les donations entre vifs, qui sont imposées en vertu de la loi fédérale de l'impôt sur le revenu et selon des taux progressifs variant de 10% à 28%. Or, les transmissions par décès et les donations entre vifs sont toutes deux des mutations gratuites de propriété. Les premières sont imposées au Québec en vertu de la *Loi des droits sur les successions*, tandis que les secondes ne le sont pas. Une telle inégalité de traitement ne manque pas d'inciter le contribuable à faire des dons entre vifs afin d'alléger le fardeau éventuel de l'impôt successoral. Les articles 21 à 27 visent à fermer cette voie facile d'évasion, en considérant les donations faites dans les cinq ans qui précèdent le décès et les donations fiduciaires comme des biens transmis au moment du décès. Il en est de même des éléments de dons que contiennent certaines transactions jugées artificielles.

Le tarif

L'impôt successoral québécois est composé de deux taxes, l'une principale et l'autre additionnelle, dont les taux varient selon le degré de parenté de l'héritier avec le défunt. Le taux de la taxe principale s'accroît en fonction de

la valeur de la masse successorale, tandis que le taux de la taxe additionnelle varie selon la valeur des biens transmis à chaque héritier. Le montant de l'impôt est donc calculé de la façon suivante:

a) la valeur de la masse successorale, avant défalcation des dons aux oeuvres de bienfaisance et des legs exempts, permet de déterminer le taux de la taxe principale;

b) la valeur de la part successorale que reçoit chaque héritier permet de déterminer les taux de la taxe additionnelle;

c) la somme des taux de la taxe principale et de la taxe additionnelle est appliquée à la valeur de chaque part successorale, compte tenu de l'abattement à la base applicable à chaque héritier;

d) les dégrèvements applicables aux impôts payés en dehors de la province sont déduits du montant de l'impôt ainsi déterminé.

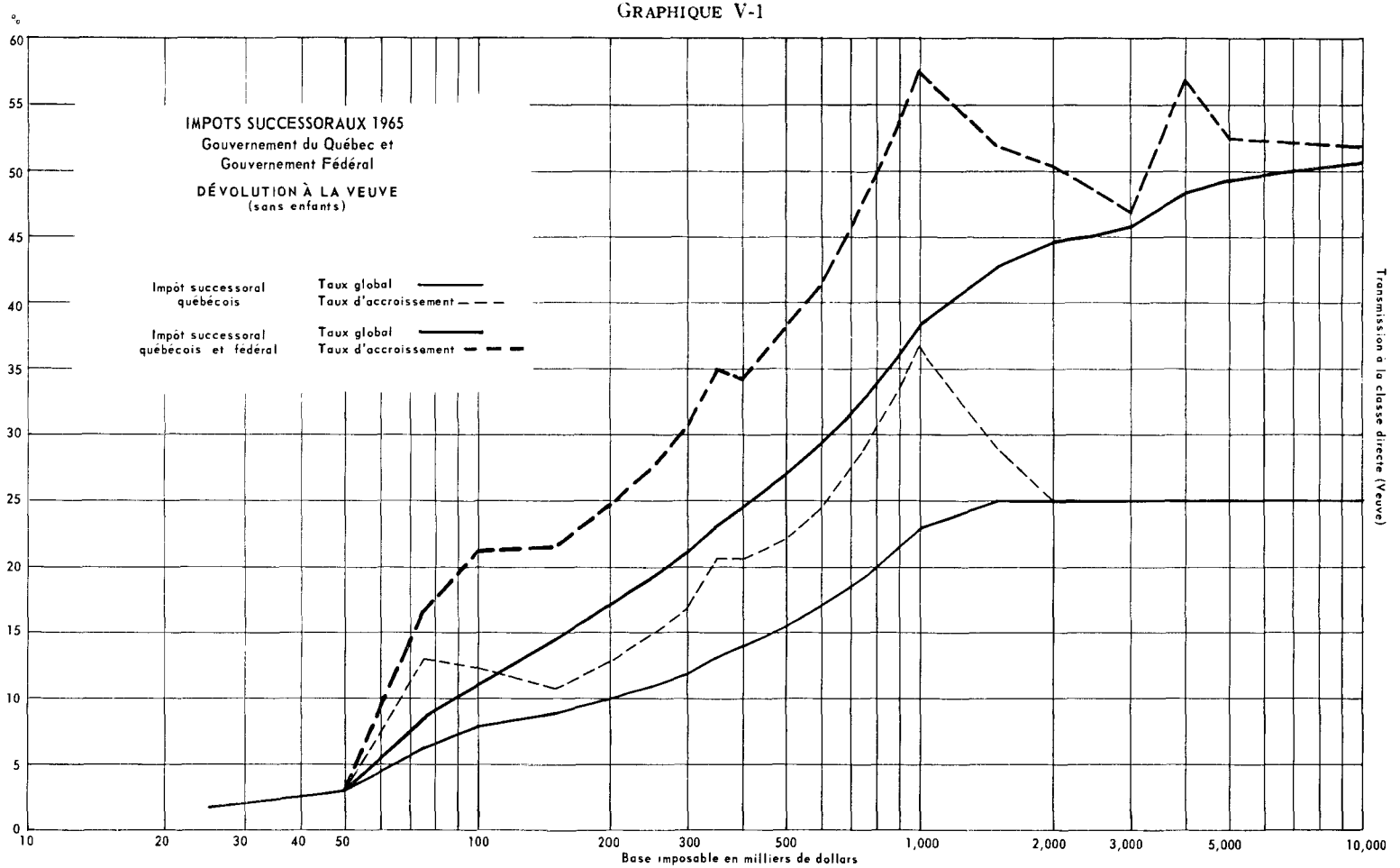
Le graphique V-1 montre les variations du tarif québécois pour chaque palier d'une masse successorale dévolue à une veuve sans enfants. On remarquera que la progressivité de ce tarif est loin d'être régulière. Ainsi les successions de $100,000 à $150,000, de $350,000 à $450,000 et celles qui dépassent $1 million, sont favorisées par rapport aux autres. En revanche, les tranches de $10,000 à $100,000, de $150,000 à $200,000 ainsi que de $600,000 à $1,000,000 sont plus lourdement imposées. De plus, le tarif cesse d'être progressif et devient proportionnel lorsque la valeur de la succession atteint $1.5 million. Un plafond aussi peu élevé pouvait être justifié à l'époque où le tarif fut établi, mais le nombre et l'importance des fortunes ont considérablement crû depuis lors.

Les abattements à la base et les déductions

La loi québécoise de l'impôt sur les successions comprend un régime d'abattements à la base, dont l'importance varie selon que l'héritier est en ligne directe ou en ligne collatérale avec le défunt. Dans le premier cas, lorsqu'une succession n'excède pas $50,000, l'abattement à la base est de $20,000, plus $1,500 pour chaque enfant âgé de moins de 25 ans et domicilié au Québec; et au delà de ce montant, aucun abattement n'est consenti. Lorsque l'héritier est en ligne collatérale avec le défunt, il n'existe aucun abattement à la base, et seules les successions inférieures à $1,000 ne sont pas taxées.

La loi permet également une déduction pour les dons aux oeuvres de bienfaisance et pour les legs de $1,000 et moins, laissés à un employé qui a été au service du défunt pendant au moins cinq ans. Ces déductions sont personnelles et ne profitent qu'à leurs bénéficiaires dans la mesure où ils héritent, alors que l'abattement à la base est accordé à la ligne directe indépendamment des personnes qui héritent.

GRAPHIQUE V-1



Le rendement

L'impôt successoral est d'un rendement plutôt modeste, en comparaison des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Il a rapporté $44.3 millions en 1964/65, soit 3.6% des revenus ordinaires du gouvernement du Québec. Ce montant inclut non seulement l'impôt perçu directement par le Québec, mais également la part que remet le gouvernement fédéral depuis le 1er avril 1964, à la suite de l'élargissement de ce champ d'imposition au bénéfice des gouvernements provinciaux. L'importance du produit de cet impôt a toutefois déjà été plus grande, s'élevant même jusqu'à 20% des revenus ordinaires au cours de la dernière moitié de la décennie 1930-1940.

TABLEAU V-10

Recettes de l'impôt sur les successions, de 1956 à 1963

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	46.6
1957	35.4
1958	20.6
1959	22.3
1960	22.5
1961	22.8
1962	25.5
1963	27.8
1964	36.4
1965	44.3

Source: Le tableau 18 de l'appendice statistique.

Il existe au Québec un grand nombre de successions qui ne rapportent presque rien. En effet, le tableau V-11 révèle que 14,714 successions inférieures à $10,000, soit 71.5% du total, n'ont apporté que $355,881 au trésor québécois, soit 1.4% de l'impôt, pendant que seulement 21 successions supérieures à $1 million ont rapporté $9 millions, soit 35% de l'ensemble des successions ouvertes au Québec au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1962. Ces chiffres ne comprennent pas les 5,405 successions « étrangères » qui ont rapporté $1,351,314 sur des biens situés au Québec, mais dont les propriétaires défunts étaient domiciliés ailleurs. On remarquera que les montants qui apparaissent au tableau V-11 sont quelque peu différents de ceux du tableau V-10; alors que ces derniers indiquent des sommes effectivement reçues au cours de l'exercice, les premiers se rapportent au montant des impôts cotisés.

Recommandations

L'impôt successoral québécois ne répond plus aux exigences de la fiscalité moderne. Il convient donc de transformer entièrement la *Loi des droits sur les successions* afin de l'adapter aux conditions actuelles.

TABLEAU V-11

Répartition des successions ouvertes au Québec au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1962

Catégories de successions $	Nombre		Impôt successoral	
	absolu	%	$	%
0 à 10,000	14,714	71.5	355,881	1.4
de 10,000 à 25,000	3,594	17.5	1,079,592	4.2
de 25,000 à 50,000	1,262	6.1	1,534,849	5.9
de 50,000 à 75,000	372	1.8	1,456,159	5.7
de 75,000 à 100,000	183	0.9	1,361,633	5.3
de 100,000 à 150,000	205	1.0	2,423,317	9.4
de 150,000 à 300,000	152	0.7	3,206,712	12.5
de 300,000 à 500,000	35	0.2	1,739,533	6.8
de 500,000 à 1,000,000	34	0.2	3,552,427	13.8
1,000,000 et plus	21	0.1	8,992,923	35.0
TOTAL	20,572	100.0	25,703,026	100.0

Source: Le ministère du Revenu.

RECOMMANDATION V-21

La Loi des droits sur les successions *devrait être entièrement transformée.*

Nous analysons maintenant les points les plus importants qui devraient, à notre avis, constituer la base d'un nouvel impôt successoral.

Les biens imposables À notre avis, tous les biens laissés par une personne au moment de sa mort devraient faire partie de la matière imposable. Or, quelques biens échappent à l'heure actuelle à cette norme fondamentale comme, par exemple, certaines rentes réversibles, les biens donnés entre vifs d'une valeur inférieure à $2,000, et les donations entre vifs de biens agricoles dont la valeur n'excède pas $10,000. On devrait inclure tous ces biens dans la masse successorale, quitte à prévoir des adoucissements nécessaires par le régime des abattements à la base.

RECOMMANDATION V-22

Tous les biens laissés par un particulier à son décès, de même que ceux qui sont censés avoir été laissés, devraient être inclus dans son actif.

Les donations entre vifs Les difficultés de remédier aux problèmes d'évasion en matière d'impôt successoral viennent, en bonne partie, de ce que le Québec ne possède pas d'impôt sur les donations

entre vifs. Il est vrai que la loi fédérale de l'impôt sur le revenu lève un tel impôt, mais l'écart avec l'impôt successoral est trop large pour freiner efficacement l'évasion. Par ailleurs, il n'y a aucune relation entre l'impôt fédéral sur les donations entre vifs et l'impôt successoral québécois. On ne peut avoir un impôt successoral efficace en l'absence d'un impôt sur les donations entre vifs dont les taux seraient similaires. Un tel impôt devrait être adopté au Québec et faire partie intégrante de l'impôt successoral.

RECOMMANDATION V-23

On devrait établir au Québec un impôt sur les donations entre vifs qui ferait partie de l'impôt successoral et dont les taux seraient similaires.

Nous proposons plus loin un tarif ainsi qu'un système d'abattements à la base pour l'impôt successoral. Comme les taux proposés sont progressifs, le contribuable pourrait être tenté de multiplier les dons de son vivant, afin de bénéficier des taux plus bas qui s'appliquent à la transmission de biens moins considérables. Cependant, on obvierait à cette difficulté, puisque les abattements que nous proposons sont faibles pour les dons entre vifs et forts pour les transmissions par décès.

D'abord, il y aurait lieu d'exempter purement et simplement les petits dons faits à une personne, pourvu que leur valeur globale ne dépasse pas $1,000 au cours d'une année. En d'autres termes, si le donateur ne donne pas plus de $1,000 à une même personne au cours d'une année, son don ne serait pas imposable. En second lieu, il faudrait prévoir un abattement à la base de $2,000, qui s'appliquerait à l'ensemble des dons supérieurs à $1,000, faits au cours d'une année à une même personne. À titre d'illustration, supposons qu'un individu fasse au cours d'une année les dons suivants: $10,000 à son fils aîné et $1,000 à chacune de ses deux filles. Ces derniers, qui ne dépassent pas $1,000 chacun, ne seraient pas imposables, contrairement au premier. Toutefois, le donateur aurait droit à un abattement à la base de $2,000; ce qui porterait le montant imposable des dons à $8,000. Selon les taux suggérés plus loin, l'impôt s'élèverait alors à $1,200 (15% de $8,000).

RECOMMANDATION V-24

Les petits dons faits au cours d'une année et dont la valeur ne dépasse pas $1,000 par personne, devraient être exemptés de l'impôt sur les donations entre vifs. Par ailleurs, les dons supérieurs à $1,000 par personne seraient imposés, mais le donateur aurait droit à un abattement à la base de $2,000 pour l'ensemble de ces dons.

L'imposition des donations entre vifs permettrait de réduire de cinq à trois ans la période pendant laquelle ces donations doivent être reportées à la masse successorale. Les biens donnés pendant cette période de trois ans seraient ajoutés à ceux qui sont laissés au décès, mais ils devraient être évalués à leur

valeur au moment du don, et non au moment du décès, comme la loi le stipule à l'heure actuelle. Cependant, l'impôt payé par le donateur au moment du don, devrait être ajouté à la valeur des dons portés à la masse successorale, et considéré comme un acompte sur les droits successoraux.

RECOMMANDATION V-25

La période de report à la masse successorale des donations entre vifs devrait être réduite de cinq à trois ans. Les biens ajoutés à la masse successorale en raison de ce report devraient être évalués au moment de la donation.

En plus de résoudre le problème du report des dons entre vifs à la masse successorale, l'impôt sur les donations entre vifs permettrait de modifier certains articles de la *Loi des droits sur les successions*, en particulier les articles 23 (2) et 27 qui fixent des mesures de contrôle dont la plupart n'auraient plus leur raison d'être à la suite de l'établissement d'un impôt sur les donations entre vifs.

RECOMMANDATION V-26

L'établissement d'un impôt sur les donations entre vifs devrait entraîner la modification de certains articles de contrôle de la Loi des droits sur les successions, *comme les articles 23 (2) et 27.*

Les prestations d'assurance-vie Le législateur québécois taxe les prestations d'assurance-vie, à l'exception d'une portion qui correspond aux primes acquittées par le bénéficiaire. La mise en vigueur de l'impôt sur les donations entre vifs permettrait de remplacer la preuve de l'acquittement des primes par celle de la propriété du contrat, afin de savoir dans quelle mesure une prestation d'assurance-vie doit faire partie d'une succession. Il faut entendre par propriétaire du contrat, la personne qui a conclu le contrat avec l'assureur et qui dispose du pouvoir de changer la désignation du bénéficiaire. Les primes payées par le propriétaire du contrat, à même des dons effectués par l'assuré, seraient soumises à l'impôt sur les donations entre vifs.

RECOMMANDATION V-27

La preuve de l'acquittement des primes pour les prestations d'assurance-vie devrait être remplacée par celle de la propriété du contrat.

L'évaluation des biens Les articles 14 à 20 de la loi successorale indiquent les normes relatives à l'évaluation des biens compris dans une succession. Nous croyons que des normes trop rigides d'évaluation peuvent, dans certains cas, être préjudiciables au contribuable. La loi devrait plutôt énoncer une proposition très générale, voulant que les biens soient évalués à leur valeur réelle ou marchande, et laisser les cas litigieux à l'interprétation des tribunaux.

RECOMMANDATION V-28

La Loi des droits sur les successions *devrait énoncer un principe général voulant que les biens soient évalués à leur valeur réelle ou marchande, et laisser aux tribunaux le soin de trancher les cas litigieux.*

Il arrive fréquemment que la valeur d'un actif se déprécie entre le moment de la mort d'une personne et celui où ses biens sont remis aux héritiers. Par exemple, le décès du principal actionnaire d'une société peut entraîner une perturbation du cours des titres de la société. De même, il peut être nécessaire de vendre à perte certains biens afin d'acquitter les dettes de la succession. Pour obvier à ce problème, nous suggérons que l'exécuteur testamentaire puisse évaluer l'ensemble des biens, soit à la date du décès, soit le cent cinquantième jour après.

RECOMMANDATION V-29

L'évaluation de l'ensemble des biens d'une succession pourrait se faire, au choix de l'exécuteur testamentaire, le jour du décès ou le cent cinquantième jour après.

L'évaluation des biens d'une succession pose encore un autre problème lorsque la nue propriété est dévolue à un héritier, pendant que l'usufruit échoit à un autre. L'article 31 stipule que l'usufruitier doit payer la totalité des droits imposés sur les biens dont il a le revenu, comme s'il en était le propriétaire absolu. Par contre, la loi fédérale ainsi que les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique répartissent, selon un tableau officiel de mortalité, la valeur des biens grevés d'usufruit, entre le nu-propriétaire et l'usufruitier. Cette façon de procéder semble plus juste envers l'usufruitier. Nous croyons donc que dans de tels cas, il serait souhaitable de répartir l'évaluation des biens entre le nu-propriétaire et l'usufruitier, selon une table officielle de mortalité reconnue par le fisc.

RECOMMANDATION V-30

L'article 31 de la loi actuelle, qui considère l'usufruitier comme propriétaire des biens dont il a le revenu, devrait être remplacé par un article qui ferait, à l'aide d'un tableau officiel de mortalité, la répartition de la valeur des biens entre l'usufruitier et le nu-propriétaire.

Les abattements à la base et les déductions

À notre avis, les abattements à la base devraient être beaucoup plus élevés qu'à l'heure actuelle afin de tenir compte davantage de la situation familiale du défunt, ainsi que de l'aide qu'il a reçue de son conjoint et de ses enfants. De plus, l'impôt devrait s'appliquer au montant que chaque héritier reçoit, plutôt qu'à la masse successorale. Il s'ensuit que l'abattement à la base ne serait accordé que si une personne hérite. Ainsi, l'abattement à la base de $75,000 qui est proposé pour l'épouse, ne s'appliquerait qu'à sa part d'héritage.

RECOMMANDATION V-31

L'abattement à la base ne devrait s'appliquer qu'à la personne qui hérite et non à la masse successorale.

Nous avons accordé une attention particulière à la situation du conjoint, épouse ou mari, en tenant compte du fait qu'une partie de la fortune du défunt est souvent le résultat d'efforts communs des époux. En conséquence, nous recommandons de porter de $20,000 à $75,000 l'abattement à la base en faveur du conjoint survivant. Cet abattement ne s'appliquerait toutefois qu'à l'héritage même du conjoint. Par exemple, si une épouse hérite d'un montant inférieur à $75,000, elle n'aurait pas d'impôt à acquitter; mais les autres héritiers ne pourraient se prévaloir de la portion de l'abattement dont elle n'a pas tiré profit.

RECOMMANDATION V-32

L'abattement à la base destiné au conjoint survivant devrait être de $75,000.

Les personnes qui sont unies par les liens du sang, du mariage ou de l'adoption et qui cohabitent depuis un certain nombre d'années, soit cinq ans, devraient être traitées comme des conjoints pour les besoins de l'impôt successoral, puisqu'elles forment une sorte de groupement familial. Nous songeons en particulier à la soeur qui demeure avec un frère célibataire dont elle dirige la maison, ainsi qu'à la fille, célibataire ou veuve, qui tient le même rôle auprès de son père.

RECOMMANDATION V-33

Les héritiers directs ou collatéraux, célibataires, veufs ou séparés, qui cohabitaient avec le disparu et dirigeaient sa maison depuis plus de cinq ans, devraient bénéficier d'un traitement semblable à celui du conjoint.

Nous avons tenu compte, pour établir l'abattement à la base à l'égard des enfants et des petits-enfants du défunt, de leur état de dépendance, soit de leur âge et d'autres circonstances particulières.

RECOMMANDATION V-34

L'abattement à la base pour chaque enfant survivant, âgé de vingt ans et moins devrait être de $25,000. Cet abattement décroîtrait ensuite de $3,000 par année d'âge jusqu'à concurrence de $10,000 à vingt-cinq ans, et demeurerait à ce niveau par la suite.

RECOMMANDATION V-35

Les enfants du défunt, atteints d'une infirmité physique ou mentale de caractère permanent, devraient bénéficier d'un abattement à la base de $25,000, quel que soit leur âge.

RECOMMANDATION V-36

L'abattement à la base prévu pour les enfants devrait également s'appliquer aux petits-enfants du défunt, lorsque ceux-ci étaient à sa charge.

RECOMMANDATION V-37

Les petits-enfants qui n'étaient pas à la charge du défunt mais qui héritent par représentation, devraient pouvoir se partager l'abattement à la base dont leur père ou leur mère aurait bénéficié s'il n'était pas décédé.

L'article 10 de la loi successorale actuelle définit comme enfant adopté par le défunt celui qui l'a été selon la *Loi de l'adoption*. Cela ne semble pas juste, puisqu'il arrive que des enfants soient, pour des raisons familiales ou autres, adoptés en fait sinon en droit. Tels enfants devraient bénéficier des mêmes privilèges que les enfants adoptés en droit.

RECOMMANDATION V-38

Les enfants adoptés en fait devraient bénéficier des mêmes privilèges que ceux qui le sont en droit.

Nous croyons que l'abattement à la base devrait être doublé pour les enfants mineurs et les enfants infirmes, quel que soit leur âge, quand ils deviennent orphelins de père et de mère. Ainsi, l'abattement à leur égard serait de $50,000 au lieu de $25,000.

RECOMMANDATION V-39

L'abattement à la base devrait être doublé pour les enfants mineurs et les enfants infirmes, quel que soit leur âge, quand ils deviennent orphelins de père et de mère.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'abattement à la base que nous proposons est personnel et ne s'applique que dans la mesure où une personne hérite. Cependant, des cas se présentent où des enfants n'héritent pas, mais demeurent à la charge du conjoint survivant qui hérite de la totalité des biens. Nous recommandons en conséquence que le conjoint survivant bénéficie de l'abattement dont auraient pu se prévaloir les enfants du défunt, s'ils avaient hérité. Par exemple, si le père de deux enfants mineurs laissait la totalité de ses biens à son épouse, celle-ci bénéficierait, en plus de son propre abattement de $75,000, de celui de ses enfants, soit $25,000 chacun; ce qui réduirait de $125,000 la valeur imposable de la succession. Si les enfants héritaient d'un montant inférieur à l'abattement auquel ils ont droit, la partie inutilisée de cet abattement serait portée au compte du conjoint survivant.

RECOMMANDATION V-40

Le conjoint survivant devrait bénéficier, en plus de l'abattement à la base prévu dans son cas, de celui qui est accordé aux enfants qui demeurent à sa charge, dans la mesure où il n'est pas utilisé.

L'exemption à titre de dons aux oeuvres de bienfaisance soulève un autre problème inhérent à l'impôt successoral. Nous croyons qu'il faudrait continuer d'exempter complètement ces dons, pourvu que les organismes qui les reçoivent répondent aux critères de la loi de l'impôt sur le revenu. En conséquence, une surveillance étroite devrait être exercée afin d'empêcher que de pseudo-organismes philanthropiques, contrôlés par les héritiers, ne viennent bénéficier de cette exemption. Enfin, nous proposons que seuls les dons faits à des organismes de bienfaisance canadiens soient admissibles à l'exemption, contrairement à la loi actuelle qui ne contient aucune restriction sur le lieu du siège social de ces organismes.

RECOMMANDATION V-41

L'exemption accordée en faveur des dons aux organismes de bienfaisance devrait être maintenue, à condition que ces derniers soient canadiens et répondent aux critères de la Loi de l'impôt provincial sur le revenu.

TABLEAU V-12

Tarif proposé pour l'impôt sur les successions

Valeur nette de la succession				Impôt	Taux sur la tranche excédentaire %
N'excédant pas			$ 25,000	..	15
Supérieure à	$ 25,000	et n'excédant pas	50,000	$ 3,750	17
"	50,000	"	75,000	8,000	19
"	75,000	"	100,000	12,750	21
"	100,000	"	125,000	18,000	23
"	125,000	"	150,000	23,750	25
"	150,000	"	200,000	30,000	27
"	200,000	"	250,000	43,500	28
"	250,000	"	300,000	57,500	29
"	300,000	"	350,000	72,000	30
"	350,000	"	400,000	87,000	31
"	400,000	"	450,000	102,500	32
"	450,000	"	500,000	118,500	33
"	500,000	"	750,000	135,000	37
"	750,000	"	1,000,000	227,500	40
"	1,000,000	"	1,500,000	327,500	44
"	1,500,000	"	2,000,000	547,500	47
Supérieure à	2,000,000			782,500	50

Les taux Il reste maintenant à établir l'échelle des taux. On voudra bien noter que les taux que nous proposons, supposent qu'il n'y ait aucun partage de l'impôt successoral entre le gouvernement fédéral et celui du Québec. Si ce partage demeure à 25% et à 75% respectivement, le Québec ne retiendrait

que 75% du montant de l'impôt calculé à l'aide de ces taux. En outre, ces taux ne tiennent évidemment pas compte de l'imposition des gains de capital. Dans cette éventualité, il faudrait alors les réduire, car la plus-value des biens qui font l'objet des donations entre vifs ou des transmissions par décès, serait déjà soumise à l'impôt sur les gains de capital.

On remarquera que les taux proposés sont des taux marginaux et non des taux absolus comme ceux qui sont en vigueur à l'heure actuelle. Le taux marginal s'applique à chaque tranche excédentaire et non à la totalité de la valeur nette de la succession. Le tableau V-13 et le graphique V-2 montrent la relation entre le taux marginal ou d'accroissement et le taux absolu ou global dans le cas du tarif proposé. Si on compare le graphique V-2 avec le graphique V-1 qui décrit le tarif actuel, on remarquera que la gradation des taux est beaucoup plus régulière dans le deuxième graphique que dans le premier.

Le système de taux marginal que nous proposons a l'avantage d'être à la fois simple et juste. D'une part, le taux ne s'applique qu'au passage d'une tranche à l'autre, évitant ainsi de recourir à une infinité de paliers et, d'autre part, il croît de façon beaucoup plus régulière, ne favorisant pas des successions par rapport à d'autres, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

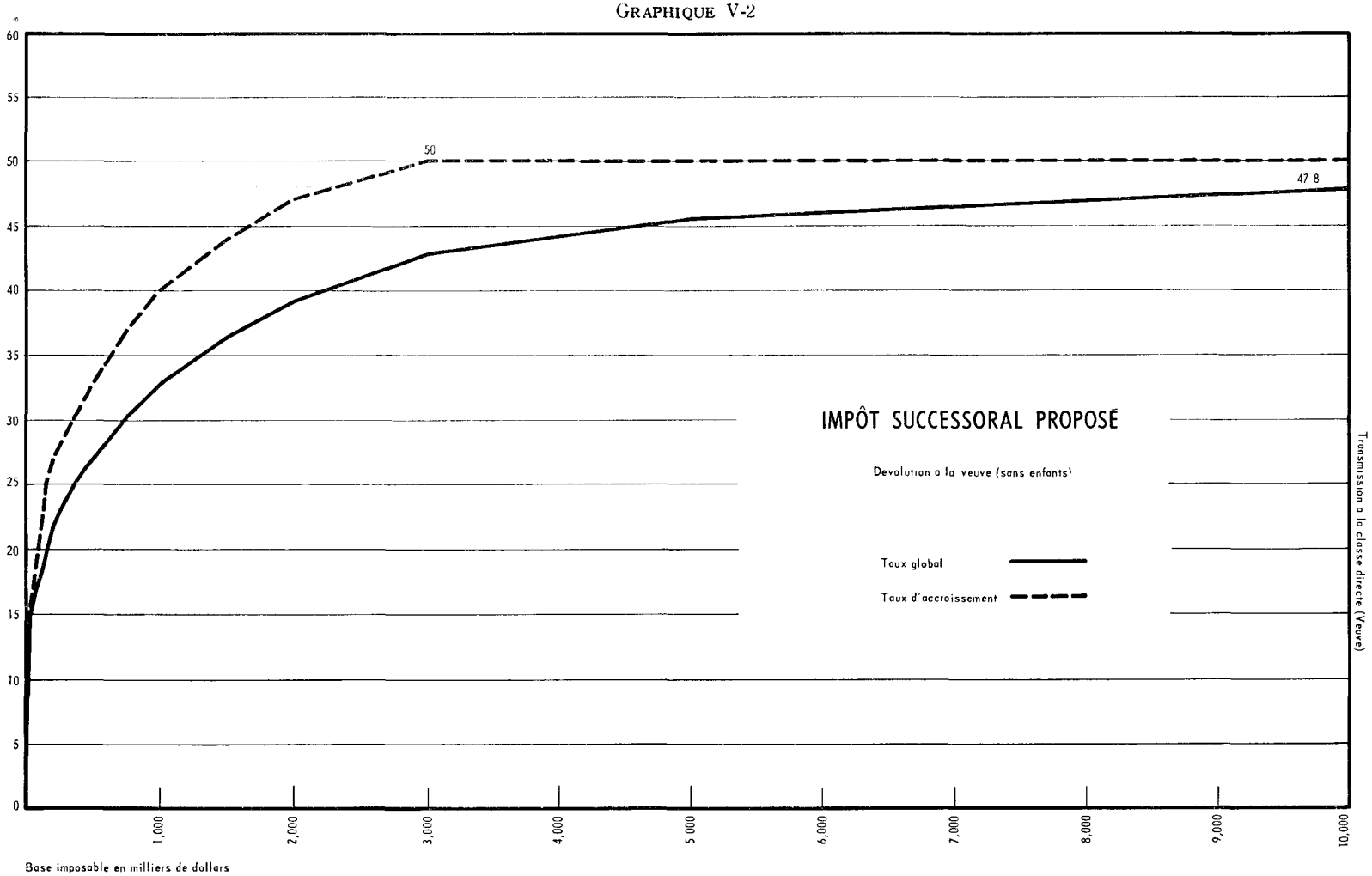
TABLEAU V-13

Relation entre le taux global et le taux d'accroissement du tarif proposé pour l'impôt successoral

Valeur nette de la succession $	Montant de l'impôt $	Taux global %	Taux d'accroissement %
25,000	3,750	15.00	15
50,000	8,000	16.00	17
75,000	12,750	17.00	19
100,000	18,000	18.00	21
125,000	23,750	19.00	23
150,000	30,000	20.00	25
200,000	43,500	21.75	27
250,000	57,500	23.00	28
300,000	72,000	24.00	29
350,000	87,000	24.86	30
400,000	102,500	25.62	31
450,000	118,500	26.33	32
500,000	135,000	27.00	33
750,500	227,500	30.33	37
1,000,000	327,500	32.75	40
1,500,000	547,500	36.50	44
2,000,000	782,500	39.12	47
3,000,000	1,282,500	42.75	50
5,000,000	2,282,500	45.65	50
10,000,000	4,782,500	47.82	50

Source: Le tableau V-12.

GRAPHIQUE V-2



L'impôt sur les successions peut s'appliquer à toute la masse successorale ou à la part dévolue à chaque héritier. Dans le premier cas, l'impôt ne tient pas compte des situations individuelles, alors que dans le deuxième le tarif ne touche que la part de chaque héritier et risque d'entraîner le morcellement des héritages, limitant ainsi le rendement de l'impôt. Nous avons opté pour un compromis entre ces deux méthodes, puisque nous suggérons que la masse successorale détermine le taux, qui devra ensuite être appliqué à chaque héritage, déduction faite des abattements à la base. Ainsi, comme l'indique l'exemple ci-dessous, le taux global est de 21.75%, tel qu'il est déterminé par la valeur de la succession avant abattements. Une fois fixé, le taux a été appliqué à chaque part héréditaire, déduction faite des abattements. On remarquera que les abattements à la base allègent considérablement le fardeau de l'impôt; alors que le taux marginal est de 27% et le taux global de 21.75%, l'impôt réellement payé ne s'élève qu'à 9.24% de la valeur de la succession.

Exemple

Supposons qu'une personne laisse une succession dont la valeur nette est de $200,000 et répartie comme suit:

Dons aux oeuvres de bienfaisance	$ 5,000
Épouse	150,000
Un enfant de moins de 21 ans	25,000
Un enfant de plus de 24 ans	15,000
Un ami	5,000
Valeur nette	$200,000
Taux global déterminé d'après la valeur nette de la succession (tableau V-13)	21.75%

	Calcul de l'impôt successoral				
	Dévolution	Abattement ou exemption	Montant imposable	Impôt à 21.75%	Taux réel
					%
Dons aux oeuvres de bienfaisance	$ 5,000	$ 5,000	—	—	—
Épouse	150,000	75,000	$ 75,000	$16,312.50	10.87
Enfant de moins de 21 ans	25,000	25,000	—	—	—
Enfant de plus de 24 ans	15,000	10,000	5,000	1,087.50	7.25
Ami	5,000	—	5,000	1,087.50	21.75
TOTAL	$200,000	$115,000	$ 85,000	$18,487.50	9.24

TABLEAU V-14

Comparaison entre le fardeau de l'impôt successoral actuel et celui qui résulterait du tarif proposé
Québec, Ontario, Colombie-Britannique et autres provinces
(dévolution entière à une veuve sans enfants)

Valeur nette de la succession	(1) Québec		(2) Ontario		(3) Colombie-Britannique		(4) Autres provinces		(5) Tarif proposé		(6) 75% du tarif proposé 25% du tarif fédéral actuel	
	Montant	Taux réel	Montant	Taux réel	Montant	Taux réel	Montant	Taux réel	Montant	Taux réel	Montant	Taux réel
$	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
50,000	1,200	2.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100,000	11,100	11.1	8,551	8.6	9,550	9.5	6,200	6.2	4,500	4.5	4,925	4.9
150,000	21,900	14.6	19,888	13.3	19,200	12.8	16,800	11.2	15,000	10.0	15,450	10.3
200,000	34,300	17.2	32,194	16.1	31,150	15.6	28,000	14.3	27,187	13.6	27,390	13.7
300,000	63,600	21.2	58,926	19.6	55,800	18.6	55,200	18.4	54,000	18.0	54,300	18.1
500,000	135,650	27.1	126,851	25.4	119,075	23.8	116,300	23.3	114,750	22.9	115,137	23.0
1,000,000	332,650	38.3	356,476	35.6	306,325	30.6	305,300	30.5	303,937	30.4	304,278	30.4
2,000,000	892,650	44.6	883,976	44.2	796,325	39.8	785,300	39.3	753,060	37.7	761,120	38.1
3,000,000	1,362,050	45.4	1,590,376	53.0	1,293,525	43.3	1,324,100	44.1	1,250,437	41.7	1,268,856	42.3
5,000,000	2,452,050	49.0	2,866,376	57.3	2,403,725	48.1	2,404,100	48.1	2,248,262	45.0	2,287,222	45.7
10,000,000	5,052,050	50.5	5,883,876	58.8	4,876,025	48.8	5,104,100	51.0	4,746,135	47.5	4,835,626	48.4

Remarques: (1) Impôt du Québec, plus 50% de l'impôt fédéral (la moitié revenant au Québec d'après entente);
(2) Impôt de l'Ontario, plus 50% de l'impôt fédéral (la moitié revenant à l'Ontario d'après entente);
(3) Impôt de la Colombie-Britannique, plus 25% de l'impôt fédéral;
(4) Impôt fédéral actuel partagé dans la proportion de 75% par les gouvernements provinciaux et 25% par le gouvernement fédéral;
(5) Impôt d'après le tarif proposé par la Commission et partagé dans la proportion de 75% par les gouvernements provinciaux et 25% par le gouvernement fédéral;
(6) Impôt pour le Québec à 75% du tarif proposé et, pour le gouvernement fédéral, à 25% de son tarif actuellement en vigueur.

Sources: Les lois pertinentes des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral.

Comme le tableau V-14 l'indique, le fardeau fiscal des petites et des moyennes successions est actuellement plus élevé au Québec que dans le reste du pays, mais le régime que nous proposons l'allégera grandement. Par exemple, aucun droit ne sera exigé sur les successions de $75,000 et moins, dont les biens sont dévolus à la veuve, puisque l'abattement à la base équivaudra à ce montant. Si le défunt laisse des enfants, très peu de successions inférieures à $100,000 seront imposées, compte tenu de la répartition des masses successorales ouvertes au Québec, ainsi que nous l'avons vu au tableau V-11. De plus, l'impôt successoral sera réduit sur les successions plus élevées.

Divers Nous suggérons qu'un adoucissement soit apporté à l'imposition des successions rapides, c'est-à-dire quand l'héritier décède dans un court laps de temps après avoir hérité lui-même. Il est vrai que ces cas sont plutôt rares, mais l'impôt qui s'ensuit peut être extrêmement onéreux. Nous croyons que la valeur des biens d'une succession rapprochée, c'est-à-dire qui s'ouvre moins d'un an après une autre, devrait être réduite, à condition qu'il s'agisse de biens transmis en ligne directe et que ces biens ou leur remploi puissent être identifiés.

La formule d'évaluation des biens d'une succession rapprochée pourrait être la suivante:

$$\text{La valeur nette des biens transmis par le premier défunt au deuxième défunt, moins les droits successoraux payés sur ces biens lors de la première succession} \times \frac{\text{Nombre de jours entre le décès des deux personnes}}{365}$$

À titre d'illustration, supposons qu'un individu laisse à son épouse des biens dont la valeur nette, une fois l'impôt successoral payé, s'élève à $182,500, et que celle-ci meure cent jours après son mari. Les biens de la nouvelle succession dont la valeur est de $182,500, ne seraient pas imposés sur ce montant, mais sur une valeur réduite, soit

$$\$182{,}500 \times \frac{100}{365} = \$50{,}000.$$

RECOMMANDATION V-42

Les biens d'une succession rapprochée, c'est-à-dire survenant dans le délai d'un an après l'ouverture de la première succession, devraient être évalués à une valeur réduite, à condition qu'il s'agisse de biens transmis en ligne directe dont l'identification ou le remploi puisse être établi.

L'héritier d'une rente viagère doit parfois faire face à certains problèmes que soulève l'acquittement des droits successoraux. Par exemple, il arrive parfois qu'une veuve n'ait d'autre capital que la valeur actuelle d'une rente

viagère provenant d'une caisse de retraite ou de l'usufruit de biens laissés aux enfants. Elle peut se trouver dans une situation financière difficile, si les droits sont à sa charge et si elle ne possède pas d'autres biens. Nous suggérons donc qu'une personne qui se trouverait dans cette situation, ait le privilège de payer l'impôt successoral par tranches annuelles plutôt qu'en bloc. Les paiements seraient faits pendant le même nombre d'années que la rente, et cesseraient avec elle. Si la personne décédait avant le nombre d'années prévu par les tableaux officiels de mortalité, le fisc n'aurait plus aucun recours. Par contre, si elle vivait pendant un nombre d'années supérieur à celui dont on s'est servi pour calculer les montants annuels à payer, elle devrait continuer d'en faire le versement au fisc pendant la durée de la rente. Les conditions requises en vue d'étaler ainsi les droits, pourraient être les suivantes:

a) le privilège devrait être exercé au moment où les droits deviennent exigibles, c'est-à-dire six mois après le décès;
b) un intérêt, au taux légal, devrait être prévu;
c) les droits seraient payables par le bénéficiaire de la rente et non par d'autres héritiers;
d) le testament ne devrait pas permettre au bénéficiaire de la rente de puiser à même le capital de la succession si la rente était insuffisante;
e) le bénéficiaire de la rente ne devrait pas avoir hérité d'un montant suffisant pour acquitter l'impôt.

RECOMMANDATION V-43

Le bénéficiaire d'une rente viagère devrait avoir le privilège d'étaler l'impôt successoral exigible sur le nombre d'années pendant lesquelles la rente doit lui être versée.

Enfin, la déclaration des biens doit être assermentée pour les besoins de l'impôt successoral d'après les termes de la loi actuelle. Nous ne voyons pas pourquoi il en est ainsi de l'impôt successoral et autrement des autres impôts. Une déclaration solennelle devrait être suffisante, à condition que le législateur prévoie des peines sévères pour les déclarations fausses ou incomplètes.

RECOMMANDATION V-44

L'attestation sous serment qui accompagne la déclaration des biens ne devrait plus être exigée. Le législateur devrait plutôt prévoir des peines sévères pour les déclarations fausses ou incomplètes.

Le régime d'impôt successoral que nous proposons, nous paraît simple et équitable en raison des abattements à la base que nous suggérons. Il aura pour résultat d'exempter de l'impôt un nombre considérable de petites et de moyennes successions; il atténuera le fardeau des autres et contribuera ainsi à faciliter la transmission des entreprises familiales d'une génération à l'autre. L'État pourrait y perdre quelque peu, mais cette diminution des revenus serait faci-

lement compensée par l'instauration d'un impôt sur les donations entre vifs, soit directement, c'est-à-dire dans la mesure où les contribuables font des dons, soit indirectement, en les empêchant d'en faire. Selon cette dernière hypothèse, on fermera une voie d'évasion fiscale et on accroîtra d'autant le rendement éventuel de l'impôt sur les successions.

* * *

Nous avons tenu compte, dans notre étude ainsi que dans nos recommandations, des impôts tels qu'ils sont actuellement levés par le gouvernement fédéral et les gouvernements des autres provinces. Pendant plus de trois ans, la commission fédérale d'enquête sur la fiscalité a étudié les problèmes inhérents aux impôts sur le revenu et sur le capital. Elle a retenu les services de nombreux experts et s'est même rendue dans différents pays afin d'étudier sur place les régimes fiscaux. Elle proposera sans doute des réformes importantes qui pourront amener des changements dans la nature même de ces impôts. Nos recommandations reposent, de façon générale, sur la situation telle qu'elle existe présentement dans l'ensemble du pays. Si cette situation changeait à la suite des recommandations de la Commission Carter, quelques-unes de nos recommandations deviendraient périmées, tandis que d'autres devraient forcément être adaptées au nouveau contexte. Toutefois, nous croyons que la plupart de nos recommandations resteront valides puisqu'elles ont une portée générale.

Chapitre VI

Les impôts à la consommation

Le produit des divers impôts à la consommation équivalait à plus de la moitié des recettes fiscales et à environ 40% du revenu total du gouvernement du Québec durant l'exercice terminé le 31 mars 1965. Chacun de ces impôts, à savoir la taxe de vente, la taxe sur les carburants, la taxe sur le tabac, la taxe sur les services d'hôtellerie et la taxe sur le transfert des valeurs mobilières fait l'objet d'une section de ce chapitre qui en comprend six, la dernière traitant de l'indemnité de perception.

La taxe de vente

La taxe imposée sur les marchandises vendues en détail est d'origine récente au Canada, puisqu'elle fut imposée pour la première fois par la ville de Montréal le 1er mai 1935. Le gouvernement de l'Alberta fut, parmi les gouvernements provinciaux, le premier à recourir à ce mode d'imposition, en établissant une taxe de vente de 2% en 1936, qu'il abrogea cependant au

cours de l'année suivante. Par la suite, huit des dix provinces canadiennes occupèrent, l'une après l'autre, ce champ d'imposition, utilisant chacune une appellation différente pour désigner la nouvelle taxe. Le tableau VI-1 donne une idée de l'utilisation que les diverses provinces font de la taxe de vente, et des taux qu'elles imposent.

TABLEAU VI-1

Appellation, entrée en vigueur et taux de la taxe de vente générale dans les provinces canadiennes, en 1965

	Appellation de la taxe	Entrée en vigueur	Taux
Saskatchewan	Taxe pour l'éducation et la santé	2 août 1937	4%
Québec	Taxe de vente	1er juillet 1940	6%
Colombie-Britannique	Taxe pour les services sociaux	1er juillet 1948	5%
Nouveau-Brunswick	Taxe pour les services sociaux et l'éducation	1er juin 1950	3%
Terre-Neuve	Taxe pour la sécurité sociale	15 novembre 1950	5%
Nouvelle-Écosse	Taxe pour les services hospitaliers	1er janvier 1959	5%
Ile-du-Prince-Édouard	Taxe pour fins de revenu	1er juillet 1960	5%
Ontario	Taxe de vente	1er septembre 1961	3%

Sources: Les lois pertinentes des diverses provinces.

Aucune taxe n'est levée au Québec sur les transactions de $0.10 et moins, que les biens soient imposables ou non. Ce montant minimum est de $0.24 dans l'Ile-du-Prince-Édouard, de $0.20 en Ontario, de $0.16 à Terre-Neuve, de $0.15 en Nouvelle-Écosse et de $0.14 en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan.

Comme l'indique le tableau VI-1, le gouvernement du Québec eut recours pour la première fois, à la taxe de vente en détail, le 1er juillet 1940. Il convient de rappeler qu'il est le seul, parmi les gouvernements provinciaux, à partager le produit de cette taxe avec les municipalités. Or, comme Montréal levait déjà une taxe de vente de 2% et que la ville de Québec venait d'obtenir l'autorisation d'en imposer une analogue, le taux de la taxe de vente a donc été, durant plusieurs années, de 4% dans les deux plus grandes villes du Québec. Plusieurs autres municipalités obtinrent, par la suite, l'autorisation de lever une taxe de vente, dont le taux ne devait pas excéder 2%. Enfin, les commissions scolaires se firent accorder, en 1949, le privilège de recourir à une taxe de vente, à un taux fixé d'abord à 1%, puis porté à 2% en 1958.

Les municipalités et les commissions scolaires n'ont pas toutes exercé leur privilège d'imposer une taxe de vente ou, lorsqu'elles l'ont fait, elles n'appliquèrent pas toutes le taux maximum qui leur était accordé. Il s'ensuivit que le taux de la taxe de vente varia entre 2% et 6% à travers le Québec. Ces divergences entraînèrent des difficultés administratives tant pour le gouvernement que pour les entreprises qui étaient chargées de percevoir la taxe. De plus, les

marchands purent pratiquer une concurrence plus ou moins loyale, selon qu'ils étaient établis dans une localité où le taux de la taxe s'élevait à 2%, ou dans une autre où il était supérieur. Un système aussi incohérent incitait donc aux abus et ouvrait la voie à l'évasion fiscale.

Un premier correctif fut apporté en 1961, lors de la fusion de la taxe scolaire de vente et de la taxe provinciale proprement dite. Ce n'est qu'en 1964, toutefois, que ces anomalies disparurent complètement lorsque la taxe de vente fut uniformisée à 6% à travers tout le Québec, à la suite de notre premier rapport provisoire. L'application de cette mesure, jointe à un contrôle plus efficace de perception de la taxe, ainsi qu'à l'intensification de l'activité économique, entraînèrent une forte augmentation du rendement de la taxe de vente, ainsi que l'indique le tableau VI-2.

TABLEAU VI-2

Recettes de la taxe de vente au Québec, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars	Par rapport au revenu total
		%
1956	51.1	12.5
1957	56.8	12.8
1958	59.5	11.8
1959	61.7	11.3
1960	67.2	11.2
1961	68.0	10.7
1962	113.5	15.1
1963	150.0	17.6
1964	164.4	17.5
1965	283.0	23.1

Source: Le tableau 18 de l'appendice statistique.

On remarquera que le produit de la taxe de vente a plus que quintuplé au cours des dix dernières années. Cependant, une grande partie de cet accroissement est attribuable, d'une part, à la fusion de la taxe de vente provinciale et de la taxe de vente scolaire, le 1er juillet 1961, cette dernière étant remplacée par des subventions de l'État, et, d'autre part, à l'uniformisation de la taxe à 6% sur tout le territoire québécois, en 1965. Il faut en plus tenir compte, pour apprécier l'augmentation réelle du produit de cette taxe, d'un changement de méthodes administratives. C'est que la part municipale était directement remise aux municipalités avant 1965, et n'apparaissait pas, en conséquence, aux Comptes publics, cependant que le produit total de la taxe de vente est maintenant inscrit au chapitre des revenus du gouvernement provincial, de sorte que la part remise aux municipalités apparaît au titre des dépenses.

La taxe de vente constitue donc une source importante de revenu tant pour le gouvernement du Québec que pour les administrations municipales.

Par ailleurs, les études que nous avons faites en cette matière, démontrent qu'une telle taxe n'entraîne pas un fardeau indu pour le contribuable, et qu'elle n'entrave pas l'expansion économique, pourvu que ses taux et son assiette soient fixés de façon à tenir compte de la concurrence interprovinciale. En conséquence, nous sommes d'avis qu'on doit non seulement maintenir cette taxe, mais qu'on peut également en accroître le rendement, afin d'aider l'État et les municipalités à faire face à l'accroissement de leurs charges respectives. Ainsi, la taxe de vente pourrait être étendue à certaines opérations commerciales, exemptes jusqu'à maintenant, conformément aux critères que nous avons énoncés au chapitre II. Aussi, les modifications que nous proposons, tout en respectant le principe d'équité, visent à accroître le produit de la taxe de vente et à simplifier l'administration de la taxe elle-même. Bref, nous croyons que cette forme d'imposition offre un excellent moyen d'augmenter les recettes à la mesure de l'accroissement des charges publiques, tout en tenant compte des limites qu'impose la concurrence interprovinciale.

RECOMMANDATION VI-1

La taxe de vente doit être maintenue comme source importante de revenu pour le gouvernement du Québec et pour les municipalités qui en dépendent. Son taux pourrait être accru et son assiette élargie, conformément aux besoins financiers de l'État et des municipalités, et aux limites qu'impose la concurrence interprovinciale.

En raison de restrictions contenues dans la constitution canadienne, la taxe de vente doit être levée, à l'heure actuelle, sur le consommateur, pendant que le vendeur remplit le rôle de percepteur pour le gouvernement. Il s'ensuit que le montant de la taxe, en tant que tel, doit apparaître sur chaque facture. Or, une taxe acquittée par le vendeur lui-même, sur l'ensemble de ses ventes imposables, serait beaucoup plus simple à percevoir et éviterait nombre d'ennuis aux contribuables et au fisc. Il faudrait, cependant, modifier la constitution avant que les gouvernements provinciaux puissent recourir à ce type d'imposition indirecte. En conséquence, nous suggérons que la question soit étudiée au cours des prochaines conférences fédérales-provinciales sur la fiscalité.

RECOMMANDATION VI-2

La possibilité de permettre aux gouvernements provinciaux de lever indirectement la taxe de vente devrait faire l'objet d'une étude à l'occasion des prochaines conférences fédérales-provinciales.

Le taux de la taxe de vente est uniforme au Québec, comme dans les autres provinces, puisqu'il est le même pour tous les biens imposables. Ainsi, qu'il s'agisse d'une voiture à prix modique ou d'une automobile de luxe, d'un vêtement de peu de valeur ou très coûteux, la taxe est toujours de 6%. Or, nous avons étudié la possibilité d'imposer les articles de luxe à un ou même à

plusieurs taux supérieurs. Une telle imposition conférerait un caractère légèrement progressif à la taxe de vente, la rendrait plus conforme au principe de la capacité contributive et en accroîtrait le rendement. Au moment où le développement économique et social oblige l'État à accroître fortement les dépenses publiques, on peut assez justement alléguer que la consommation de biens de luxe pourrait être mise davantage à contribution. De plus, une telle mesure renforcerait le caractère progressif de l'impôt sur le revenu personnel, sans pour autant porter atteinte à l'épargne.

Cependant, une taxe à taux multiples soulève de nombreuses difficultés. En premier lieu, la différence de taux qui existe déjà entre le Québec et les provinces voisines, surtout l'Ontario où le taux est de 3%, suscite certains problèmes qu'on risquerait d'aggraver en ouvrant, par un écart de taux encore plus grand, une voie facile d'évasion fiscale. On peut alors douter de l'efficacité d'une telle mesure. De plus, les maisons commerciales établies dans les villes limitrophes, se trouveraient dans une situation de concurrence plutôt défavorable. En second lieu, l'établissement même d'une échelle de taux pose de nombreuses difficultés d'application, car il faudrait faire une classification assez précise des marchandises, afin de distinguer entre celles qui seraient imposées au taux régulier et celles qui le seraient à des taux plus élevés.

Nous avons recommandé, dans un rapport provisoire, l'abolition d'une taxe de vente à taux multiples à cause précisément des difficultés administratives que nous venons de mentionner. De plus, c'est cette simplification même de l'administration de la taxe de vente qui nous a portés à recommander la suppression de l'indemnité de perception. En conséquence, même si le principe d'une taxe de vente à caractère progressif nous paraît juste, nous hésiterions à proposer un système d'imposition qui pût provoquer les embarras que nous avons voulu précisément éliminer en recommandant l'uniformisation de la taxe de vente à travers le Québec. D'ailleurs, nous proposons plus loin des réformes qui introduiront dans le régime actuel de la taxe de vente plusieurs éléments de progressivité.

La nature et la base imposable de la taxe de vente

La taxe de vente est levée au Québec en vertu de la *Loi de l'impôt sur la vente en détail* (S.R.Q. 1964, Ch. 71), et ressemble aux taxes de vente en vigueur dans les autres provinces canadiennes. Elle ne touche que les biens achetés pour l'usage du consommateur, qu'il soit un particulier ou une entreprise, à l'exception de biens achetés pour être vendus. En second lieu, la taxe s'étend uniquement à la vente des biens mobiliers corporels, excluant ainsi les transactions d'immeubles et de biens mobiliers incorporels comme les actions, les obligations et les créances. De plus, la plupart des services ne sont pas assujettis à la taxe de vente. Ceux d'entre eux qui sont frappés par un impôt, le sont en vertu de lois particulières. Enfin, la taxe de vente ne s'applique pas

à certains biens, soit parce qu'ils sont déjà imposés en vertu d'autres lois fiscales, soit parce qu'ils sont spécifiquement exempts pour des raisons sociales, économiques ou administratives.

La base ou l'assiette de la taxe de vente est demeurée sensiblement la même depuis 1940, si ce n'est qu'elle ne s'étend plus à certains biens qu'elle touchait à l'origine. Ainsi, les livres et les périodiques, les vêtements et les chaussures d'enfants, les savons et les autres produits servant au nettoyage, le charbon et le bois de chauffage ont été exemptés en 1944. De même, le mazout, communément appelé « huile à chauffage », et les navires de toutes sortes, sauf les yachts de plaisance, furent exemptés en 1961 et en 1963 respectivement. Les bateaux de pêche faisaient déjà l'objet d'une exemption.

Nous n'avons pas l'intention d'analyser dans le détail la loi de la taxe de vente, ainsi que les règlements et les directives qui délimitent son assiette. Nous croyons plutôt qu'il suffit d'en étudier la nature et l'assiette selon les grandes catégories de biens qui y sont assujettis, pour déceler les anomalies de la loi actuelle et pour indiquer les modifications qui devraient lui être apportées, de façon à la rendre plus conforme aux tendances de la fiscalité moderne. Nos recommandations seront, en conséquence, d'ordre général. Il appartiendra au législateur et aux administrateurs du fisc d'en déterminer les modalités pour les besoins d'une application efficace.

Les immeubles et les biens mobiliers incorporels

Les transactions immobilières ne sont pas soumises à la taxe de vente, mais les matériaux qui entrent dans la construction de tout immeuble le sont, qu'il s'agisse d'une usine, d'un édifice commercial ou d'une maison privée, car ils sont définis comme des biens mobiliers destinés à l'usage de l'acheteur. En conséquence, le constructeur ou le propriétaire doit acquitter la taxe de vente sur l'achat de ces matériaux. La politique du Québec est ici analogue à celle que pratiquent les autres gouvernements provinciaux. Pour ce qui est des biens mobiliers incorporels comme les obligations, les actions, les créances et autres valeurs mobilières, ils sont exempts en vertu de l'article 15 de la loi de la taxe de vente. Ces exemptions font donc porter la taxe de vente sur les seuls biens mobiliers corporels.

À notre avis, on devrait maintenir l'exemption actuelle de la taxe de vente en faveur des transactions immobilières, car les imposer équivaudrait à lever une taxe sur le capital. Au surplus, pareille mesure n'encouragerait pas l'acquisition de propriétés immobilières. Toutefois, les matériaux qui entrent dans la construction d'immeubles devraient rester assujettis à la taxe de vente, puisqu'il s'agit de biens mobiliers destinés à l'usage de celui qui les achète. On devrait également continuer d'exempter de la taxe de vente les transactions de biens mobiliers incorporels, qui ne font que refléter la valeur de biens corporels dont la plupart sont déjà imposés.

Les biens de production

L'imposition des biens de production soulève un problème difficile à résoudre. Comme nous l'avons vu précédemment, les biens achetés pour être vendus ne sont pas assujettis à la taxe de vente, tandis que ceux qui sont destinés à l'usage exclusif de l'acheteur sont imposables. Toutefois, il est difficile de préciser, dans tous les cas, si un bien acheté est destiné à être vendu ou à servir à l'usage exclusif de l'acheteur.

Tous les biens achetés par les entreprises non manufacturières, et qui ne sont pas directement destinés à être vendus, sont considérés comme étant à l'usage de l'entreprise; ils sont, par conséquent, assujettis à la taxe de vente au Québec comme dans les autres provinces. Ainsi, un propriétaire de magasin de meubles devra acquitter la taxe de vente sur tous les meubles et autres biens nécessaires à la bonne marche de ses affaires, comme les meubles de bureau, les camions de livraison et l'électricité destinée à l'éclairage de l'établissement; mais il n'aura pas à payer la taxe sur les achats de meubles destinés à la vente. À notre avis, la pratique actuelle devrait être maintenue.

Le problème est plus complexe, cependant, pour les entreprises de fabrication, puisque les articles achetés sont transformés et perdent, pour ainsi dire, leur identité. Voici comment s'applique la taxe de vente aux entreprises manufacturières du Québec.

a) Les achats de matières premières qui servent directement à la fabrication du produit ne sont pas imposés, tant au Québec que dans les autres provinces.

b) Les entreprises de fabrication n'ont pas davantage à acquitter la taxe de vente sur l'achat de l'énergie qui sert directement à la transformation des produits. Par contre, les sources d'énergie, à l'exception du mazout, du bois de chauffage et du charbon qui ne sont pas soumis à la taxe de vente, sont imposables lorsqu'elles servent à l'éclairage ou au chauffage de l'établissement.

c) Les marchandises et les catalyseurs comme les abrasifs, les courroies, les limes et les nettoyeurs industriels, qui sont employés dans la production sans être transformés, sont soumis à la taxe de vente au Québec et non dans les autres provinces qui lèvent aussi la taxe de vente.

d) La machinerie industrielle, qui n'est pas considérée au Québec comme partie des coûts directs de fabrication, y est soumise à la taxe de vente, alors qu'elle ne l'est pas dans la plupart des autres provinces.

e) Tout en taxant les catalyseurs et la machinerie industrielle, le gouvernement du Québec consent, en revanche, un dégrèvement proportionnel aux ventes faites hors du territoire québécois par les manufacturiers du Québec. Un tel rabais s'applique non seulement au montant de la taxe de vente payé sur la machinerie industrielle et sur les catalyseurs, mais également à celui qui a été versé sur les achats imposables, tels que

meubles de bureau, camions, éclairage, téléphone, etc. Le dégrèvement ne doit cependant pas dépasser les deux tiers du montant total de la taxe de vente.

À notre avis, les matières premières et l'énergie qui servent directement à la fabrication des produits, devraient demeurer exemptes de la taxe de vente, puisqu'il s'agit là de biens destinés à être transformés avant d'être vendus.

Par ailleurs, l'imposition actuelle des achats de biens qui ne servent pas directement à la fabrication, devrait être maintenue. Certains prétendent que ces biens servent également à la fabrication ou à la vente des produits. Toutefois, nous maintenons la distinction en vigueur entre les biens qui servent directement à la fabrication d'un produit et ceux qui servent indirectement à les produire ou à les vendre. La taxe de vente actuelle frappe l'usager d'un bien, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un particulier, d'une maison commerciale ou d'une manufacture. Elle doit donc conserver ce caractère de taxe imposée à l'usager.

Sur le plan économique, on pourrait alléguer que la taxe de vente payée par les entreprises, manufacturières ou autres, influe, à un degré plus ou moins prononcé, sur le prix du produit. Si ce produit est à son tour assujetti à la taxe, il peut y avoir double imposition. Nous sommes conscients de ce problème, mais s'il fallait retenir cette objection, il faudrait exempter toutes les entreprises, à l'encontre du principe de l'équité, puisqu'on éliminerait ainsi la partie de la taxe de vente qui n'est pas rejetée sur le consommateur. En somme, la taxe de vente levée actuellement au Québec, comme ailleurs au Canada, est un impôt qui frappe l'usager de certaines catégories de biens. En conséquence, elle doit être maintenue, malgré l'élément de double imposition qu'elle renferme et qu'on ne saurait d'ailleurs déterminer avec précision.

A notre avis, on devrait exempter la machinerie qui sert à la production, ainsi que les catalyseurs et les autres produits similaires. Par ailleurs, on devrait abolir le dégrèvement consenti sur les ventes faites à l'extérieur du Québec. Ces modifications, qui n'auront pas d'incidence sur les recettes de l'État, offriraient l'avantage de simplifier l'administration de la taxe de vente et surtout de traiter équitablement toutes les entreprises, qu'elles écoulent leurs produits sur le marché intérieur ou extérieur.

RECOMMANDATION VI-3

La taxe de vente ne devrait pas frapper la machinerie industrielle, les catalyseurs et les autres biens semblables, achetés par les manufacturiers et destinés à la production. Par ailleurs, on devrait abolir le dégrèvement accordé aux manufacturiers et fondé sur la proportion des ventes faites en dehors du Québec.

Les services

Les services ne sont pas, de façon générale, assujettis à la taxe de vente, à l'exception du service de téléphone, qui est taxé en vertu du paragraphe 3

de l'article 2. Les autres services qui sont soumis à une taxe, ne le sont pas en vertu de la loi de la taxe de vente, mais en vertu de lois distinctes, comme la *Loi de la taxe sur les télécommunications* pour les communications interurbaines et autres transmissions de messages, et la *Loi de la taxe sur les repas et l'hôtellerie* pour les services d'hôtellerie et de restaurants. Tous les autres services sont exemptés soit par des articles spécifiques de la loi de la taxe de vente, soit par des dispositions générales stipulant que la taxe ne s'applique qu'aux biens mobiliers. De plus, seul le matériel utilisé aux réparations et à l'entretien est assujetti à la taxe de vente.

Par ailleurs, la politique suivie semble être quelque peu confuse pour ce qui a trait à la location d'un bien mobilier. Aucune taxe ne frappe la location d'une automobile, contrairement à la location de l'équipement en général. Ce sont bien là pourtant deux biens mobiliers. Si, toutefois, l'équipement est loué avec l'ouvrier qui le manipule, la taxe n'est pas exigible.

On tend de plus en plus, dans divers pays, à taxer certains services commerciaux pour plusieurs raisons, dont les suivantes.

a) La taxe de vente atteint la consommation. Or, les services, comme les biens mobiliers, font partie des dépenses de consommation. En les exemptant de la taxe de vente, on favorise ceux qui préfèrent affecter une plus grande partie de leurs dépenses à certains services. Il nous paraît plus juste de traiter tous les contribuables de la même façon, en évitant de favoriser les uns au détriment des autres. Dans cette perspective, il faut donc restreindre le champ des exemptions. Pour des raisons évidentes d'équité, on doit toutefois faire exception des biens de stricte nécessité comme la nourriture et le logement. L'exemption des services commerciaux, dont la nécessité est nettement moindre, ne semble plus avoir sa raison d'être.

b) Il a été démontré que plus le revenu d'une famille est élevé, moins forte en est la proportion qu'elle doit consacrer aux biens indispensables à la vie, tels que la nourriture et le logement, et plus forte est la proportion qu'elle destine aux biens moins nécessaires, ainsi qu'aux services. Par exemple, d'après un calcul que nous avons fait, les familles dont le revenu varie entre $2,500 et $7,000, ont affecté, en 1959, 17.6% de leurs dépenses à l'achat de services, tandis que celles dont le revenu dépasse $10,000, y ont consacré au delà de 20.5% (1). Si les données avaient permis d'étaler notre étude sur un plus grand nombre d'échelons de revenu, nous aurions certainement constaté un écart plus prononcé entre les catégories extrêmes. L'extension de la taxe de vente aux services lui conférerait alors un caractère progressif.

c) En outre, dans une économie relativement évoluée, les dépenses familiales affectées aux services tendent à augmenter plus rapidement que

(1) *Urban Family Expenditure*, 1959, Tableau 7, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 62-521, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

celles qui sont consacrées aux biens de consommation. Ainsi, comme l'indique le tableau VI-3 les dépenses totales ont augmenté de 68.3% de 1954 à 1963, pendant que les dépenses affectées aux services augmentaient de 82.5% et les dépenses de consommation de 60.4%.

TABLEAU VI-3

Dépenses en biens de consommation et en services, au Canada, de 1954 à 1963

Année	Biens de consommation		Services		Total	
	Millions de dollars	Indice	Millions de dollars	Indice	Millions de dollars	Indice
1954	10,343	100.0	5,832	100.0	16,175	100.0
1955	11,310	109.3	6,079	104.2	17,389	107.5
1956	12,167	117.6	6,666	114.3	18,833	116.4
1957	12,832	124.1	7,240	124.1	20,072	124.1
1958	13,377	129.3	7,868	134.9	21,245	131.3
1959	14,051	135.9	8,540	146.4	22,591	139.7
1960	14,477	140.0	9,063	155.4	23,540	145.5
1961	14,887	143.9	9,564	164.0	24,451	151.2
1962	15,769	152.5	9,970	171.0	25,739	159.1
1963	16,586	160.4	10,644	182.5	27,230	168.3

Source: Les comptes nationaux, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 13-201, tableau 47, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Le mot service a une acception très large, puisqu'il comprend les dépenses les plus diverses. Nous en avons examiné toutes les catégories et, pour des raisons d'équité ou d'incidence économique, nous avons vu qu'il ne conviendrait pas de taxer certains services, notamment les services d'éducation et de santé, les services professionnels en général et les services de transport en commun. Par ailleurs, nous croyons que d'autres services pourraient être assujettis à la taxe de vente, comme les services de communication par ou sans fil, les services d'installation, de réparation et d'entretien de biens mobiliers imposables, les services de location de biens mobiliers imposables, certains services de soins personnels, les services d'hôtellerie et l'annonce commerciale.

Les services déjà imposés par des lois particulières Les lois particulières qui taxent les services de télécommunication et d'hôtellerie n'auraient plus leur raison d'être, si les services commerciaux étaient assujettis à la taxe de vente. La fusion de ces taxes avec la taxe de vente, en plus d'être rationnelle, contribuerait à réduire les problèmes administratifs des entreprises qui sont actuellement soumises à des lois distinctes dans l'imposition de biens et de services de nature similaire.

Il faut remarquer, toutefois, que la fusion de ces impôts distincts et de la taxe de vente générale aurait pour effet d'en faire partager le produit par les municipalités. En conséquence, cette fusion, quelque souhaitable qu'elle puisse être en soi, ne devrait être réalisée qu'à la lumière des besoins financiers respectifs du gouvernement du Québec et des administrations municipales.

RECOMMANDATION VI-4

Les taxes sur les services de télécommunication et d'hôtellerie devraient être éventuellement incorporées à la taxe de vente générale.

Les services d'installation, de réparation et d'entretien de biens mobiliers imposables

En vertu de l'article 2, les frais d'installation d'un bien mobilier imposable sont censés faire partie du prix d'achat de ce bien. Cependant, en pratique, ils ne sont pas imposés, s'ils sont inscrits séparément sur la facture d'achat du bien mobilier. Puisque nous recommandons l'imposition des services, les services d'installation devraient dorénavant être taxés.

Lorsque des réparations sont faites à des biens mobiliers imposables, la taxe n'est imposée que sur les matériaux utilisés à ces fins. Ainsi, dans le cas de la réparation d'une automobile, la taxe n'est levée que sur les pièces utilisées pour la réparation. À l'avenir, elle devrait être calculée sur le montant total de la réparation et non pas uniquement sur le coût du matériel utilisé.

De même, les services d'entretien de biens mobiliers imposables, comme ceux du blanchissage, du nettoyage à sec, du pressage des vêtements et de l'entreposage des meubles, devraient être taxés.

RECOMMANDATION VI-5

La taxe de vente devrait s'appliquer au montant global des frais d'installation, de réparation et d'entretien des biens mobiliers imposables, et non pas uniquement au coût des matériaux utilisés à ces fins.

On voudra bien remarquer que cette recommandation ne s'applique qu'aux biens mobiliers imposables. Par exemple, les réparations faites à la machinerie industrielle, à l'exception du matériel utilisé, ne seraient pas imposées, puisque la machinerie elle-même est exempte. De même, les réparations apportées aux immeubles resteraient imposées comme auparavant, c'est-à-dire uniquement sur les matériaux utilisés.

Les services de location de biens mobiliers imposables

La location des biens mobiliers imposables devrait être taxée, que ces biens soient loués avec ou sans les services d'un ouvrier. Cela veut donc dire que la location d'automobiles, de tracteurs et de pelles mécaniques serait imposable. De même, on devrait imposer la location de films, de meubles, de vêtements et autres objets de nature semblable.

On pourrait prétendre, non sans raison, que les services de transport des personnes et des marchandises équivalent à une forme de location soit de tout ou d'une partie seulement d'un autobus, d'un camion, d'un wagon de chemin de fer, d'un avion ou d'un taxi. Selon le principe général énoncé plus haut, ces services deviendraient alors imposables. Toutefois, nous ne croyons pas que les services de transport devraient être assujettis à la taxe de vente en raison des distances qui, au Québec, sont très grandes. L'imposition des services de transport défavoriserait davantage les régions éloignées, déjà économiquement faibles en raison de cet éloignement même.

RECOMMANDATION VI-6

La location des biens mobiliers imposables devrait être soumise à la taxe de vente. Toutefois, les services de transport ne devraient pas y être assujettis même s'ils peuvent être assimilés à des biens loués.

Services de soins personnels Il existe une foule de services tels que ceux des coiffeurs, des instituts de beauté, des bains turcs, des cours de maintien, ou des écoles de conduite et de danse, qui ne tombent pas présentement sous la taxe de vente, mais qui devraient, à notre avis, y être assujettis. Il faudrait cependant éviter d'englober dans cette catégorie des services éducatifs ou sanitaires, en précisant bien dans la réglementation les cas limites. De même, il y aurait lieu, pour des motifs d'ordre social, d'exempter la coupe de cheveux d'enfants.

RECOMMANDATION VI-7

Les services personnels tels que ceux des coiffeurs (à l'exception de la coupe de cheveux d'enfants), des instituts de beauté, des bains turcs, des cours de maintien, des écoles de conduite et de danse, à l'exception des services éducatifs et sanitaires, devaient être soumis à la taxe de vente.

L'annonce commerciale La réclame est un service commercial, auquel on ne pourrait accorder un traitement privilégié pour des raisons sociales ou économiques; mais l'imposition de l'annonce commerciale soulève des problèmes administratifs très complexes. Les journaux, les périodiques et surtout la radio et la télévision ne connaissent guère de frontières. La réclame peut être payée dans une province et destinée aux consommateurs d'une autre province. Aussi, tout en proposant en principe l'imposition de l'annonce commerciale, nous croyons que le Québec ne pourrait pas facilement agir seul en ce sens, pour des raisons d'ordre administratif. Il faudrait que d'autres provinces, notamment l'Ontario, adoptent une ligne de conduite similaire. Nous recommandons donc que le Québec se joigne à l'Ontario pour étudier la possibilité d'assujettir l'annonce commerciale à la taxe de vente.

RECOMMANDATION VI-8

L'annonce commerciale devrait en principe être assujettie à la taxe de vente. Toutefois, à cause de difficultés d'ordre administratif, il serait préférable que le Québec agisse à cet égard de concert avec d'autres provinces, en particulier avec l'Ontario.

Les biens soumis à d'autres taxes provinciales

Certains biens ou services sont déjà soumis à d'autres taxes à la consommation et sont, par conséquent, exempts de la taxe de vente. Tels sont les carburants, la bière, le tabac et les services d'hôtellerie. De même, les divertissements sont soumis à une taxe distincte, dont le produit va maintenant en entier aux municipalités.

Le régime actuel d'imposition des carburants, de la bière et du tabac, mérite d'être maintenu, puisqu'il comprend des taxes spécifiques et fondées, en général, sur la quantité plutôt que sur la valeur des biens vendus.

Par contre, les alcools tombent sous la taxe de vente. Mais on ne voit pas la nécessité de cette taxe, puisque la Régie des alcools a le pouvoir, par le monopole qu'elle exerce au nom de l'État, de fixer ses prix et de réaliser des bénéfices qui reviennent en somme à une taxe imposée à la consommation. Il suffirait, pour éviter une perte de revenu au trésor public, que la Régie des alcools ajuste ses prix en retour de l'abolition de la taxe de vente. La simplicité administrative gagnerait, à notre avis, à ces changements.

RECOMMANDATION VI-9

Les alcools ne devraient plus être soumis à la taxe de vente. Cependant, les prix fixés par la Régie devraient être revisés en conséquence, de manière que le trésor public ne subisse aucune perte.

Les transactions interprovinciales

L'article 15 exempte les marchandises vendues et expédiées en dehors du Québec. Cette disposition est conforme à la constitution canadienne, puisque la juridiction d'un gouvernement provincial ne s'étend pas au delà des limites de la province. Par ailleurs, les marchandises achetées à l'extérieur du Québec et livrées aux consommateurs québécois, sont imposables. En vertu de l'article 7, l'acheteur doit déclarer ces transactions, mais, en pratique, très peu se conforment à cette exigence; et il est extrêmement difficile pour le ministère du Revenu d'exercer un contrôle efficace à cet égard, sauf sur les achats d'automobiles et de machinerie lourde. Il y a donc là une voie facile d'évasion fiscale. On essaya de corriger cette situation à plusieurs reprises, par exemple, en 1963, en amendant la loi de façon à obliger les entreprises de l'extérieur à s'enregistrer au Québec, lorsqu'elles y font des affaires. De même, on ajouta à la loi l'article 19 qui autorise des échanges réciproques de renseignements entre les gouvernements provinciaux sur les transactions interprovinciales.

Nous approuvons ces modifications, mais nous croyons qu'il faudrait intensifier davantage la collaboration interprovinciale. Pour ce qui est des ventes destinées à des personnes domiciliées hors de la province, les gouvernements provinciaux devraient en venir, sur une base de réciprocité, bien entendu, à percevoir, pour le compte des autres gouvernements, la taxe qui leur est due. Par exemple, le Québec devrait percevoir, pour le compte de l'Ontario, la taxe à acquitter sur les marchandises livrées dans cette province, et réciproquement. Un accord de ce genre s'impose, puisque toutes les provinces se ressentent de l'évasion fiscale consécutive à la situation présente.

RECOMMANDATION VI-10

Le gouvernement du Québec devrait se concerter avec les gouvernements des autres provinces, en particulier avec celui de l'Ontario, afin d'en venir à une entente grâce à laquelle une province percevrait, pour le compte d'une autre, la taxe de vente imposable sur les transactions interprovinciales.

L'application de cette recommandation éliminerait une occasion importante d'évasion fiscale. Elle ne viserait évidemment que les ventes de marchandises destinées à une autre province, et non les marchandises dont l'acheteur prend immédiatement livraison, et qui sont, à l'heure actuelle, imposées par la province où elles sont vendues.

Les gouvernements et les sociétés d'État

En vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, les divers gouvernements ne peuvent se taxer mutuellement au Canada. Ainsi, les produits achetés par le gouvernement fédéral et par les gouvernements provinciaux ne sont pas imposables. Jusqu'au 1er avril 1964, les achats des sociétés d'État de compétence fédérale étaient traités comme des transactions du gouvernement fédéral et étaient, par conséquent, exempts de la taxe de vente. Mais, les sociétés d'État de compétence provinciale devaient acquitter les taxes fédérales à la consommation, notamment la taxe de vente.

Depuis le 1er avril 1964, toutefois, le gouvernement fédéral consent que ses sociétés d'État soient assujetties aux diverses taxes provinciales à la consommation. Ainsi, conformément à la *Loi sur les corporations de la Couronne* (taxes et droits provinciaux), ces sociétés, au nombre de vingt-huit, notamment les Chemins de fer nationaux, Air-Canada et la Société Radio-Canada, paient maintenant la taxe de vente. De plus, en vertu de la *Loi de 1964 sur la revision des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, le gouvernement fédéral doit verser aux gouvernements provinciaux une somme équivalant aux taxes à la consommation que les sociétés d'État auraient dû payer depuis le 1er avril 1962, si la loi mentionnée plus haut avait été en vigueur.

Contrairement aux sociétés fédérales, les sociétés d'État de compétence provinciale, comme l'Hydro-Québec et la Raffinerie de sucre de Saint-Hilaire,

n'acquittent pas la taxe de vente provinciale, car leurs achats sont assimilables à ceux du gouvernement du Québec. Toutefois, les anciennes compagnies privées d'électricité, qui sont maintenant sous le contrôle de l'Hydro-Québec, continuent de payer la taxe de vente comme elles le faisaient auparavant.

Nous sommes d'avis que les sociétés provinciales d'État devraient être soumises à la taxe de vente, tout comme le sont actuellement les sociétés d'État de compétence fédérale. Toutefois, dans le cas de l'Hydro-Québec, les matériaux qui entrent dans la construction des barrages et des lignes de transport d'électricité à haut voltage, devraient être exemptés. Cette société devra faire des investissements considérables au cours des prochaines années, et nous croyons qu'il ne serait pas prudent d'accroître indûment ses frais.

RECOMMANDATION VI-11

Les sociétés d'État du gouvernement du Québec devraient être assujetties à la taxe de vente comme le sont actuellement les sociétés fédérales d'État. Toutefois, dans le cas de l'Hydro-Québec, on devrait exempter les matériaux entrant dans les barrages et dans les lignes de transport d'électricité à haut voltage.

Cette recommandation ne vise que les sociétés d'État, sans inclure les commissions ou régies qui émargent directement au budget de l'État, ou dont les revenus, telle la Régie des alcools, sont versés au trésor public. En les taxant, on ne ferait que compliquer leur administration et accroître la tâche du fisc.

Les organismes de bienfaisance

Les organismes de bienfaisance sont en général assujettis à la taxe de vente comme tout autre contribuable. Toutefois, certains d'entre eux sont spécifiquement exemptés grâce à des dispositions particulières de la loi. Tels sont les fabriques, sur leurs achats servant au culte, les hôpitaux et les sociétés de gestion des cimetières, sur les achats qui servent expressément aux fins pour lesquelles ces organismes ont été constitués.

À notre avis, l'exemption dont bénéficient les hôpitaux n'a plus sa raison d'être, surtout depuis l'avènement de l'assurance-hospitalisation. De plus, il est difficilement admissible que les hôpitaux soient exempts de la taxe de vente, alors que d'autres maisons de bienfaisance, tout aussi méritoires, comme les hospices et les maisons de vieillards, ne le sont pas. Par ailleurs, comme les organismes de bienfaisance sont, d'une façon ou d'une autre, aidés par l'État, il serait préférable, sur le plan administratif, qu'ils acquittent leurs impôts plutôt que de bénéficier d'exemptions. En conséquence, nous recommandons l'abolition de l'exemption accordée aux hôpitaux. Par ailleurs, les exemptions destinées aux fabriques et aux sociétés de gestion des cimetières nous semblent justifiées, puisque ces organismes possèdent un caractère particulier et ne bénéficient pas de l'aide de l'État.

RECOMMANDATION VI-12

Les hôpitaux devraient être soumis à la taxe de vente tout comme les autres organismes de bienfaisance.

Les agriculteurs et les pêcheurs

Les cultivateurs du Québec, à l'instar de ceux des autres provinces, bénéficient d'une exemption sur les outils et les instruments nécessaires à l'exercice de leur métier. Ainsi, les outils, les instruments aratoires, l'outillage de ferme, les tracteurs, les chevaux, les harnais, les treillis servant de clôtures et les tuyaux de drainage ne sont pas soumis à la taxe de vente lorsqu'un agriculteur de bonne foi en fait l'acquisition pour les besoins de sa ferme. Il est à remarquer que cette exemption ne s'applique qu'aux agriculteurs, et non aux horticulteurs, aux pépiniéristes, aux aviculteurs et aux apiculteurs. Par ailleurs, les produits que vendent toutes ces catégories de gens, sont exempts de la taxe de vente s'ils proviennent directement de leur entreprise. Enfin, les bateaux, les filets et autres agrès de pêche sont exempts, pourvu qu'ils soient achetés par un pêcheur de bonne foi pour l'exercice de son métier.

Même si, d'une façon générale, nous estimons qu'on devrait diminuer le nombre des exemptions, nous croyons que celles qui sont actuellement accordées aux agriculteurs et aux pêcheurs devraient être maintenues, en raison de la situation économique précaire de ces catégories de travailleurs. On devrait cependant y apporter certains correctifs de manière à respecter les principes de l'équité et de la simplicité administrative. En premier lieu, nous estimons que les petits outils de la ferme, tels que les râteaux et les bêches, devraient être taxés. Comme on le sait, ces biens servent aussi bien aux citadins et aux villageois qu'aux agriculteurs. Il devient alors difficile de vérifier si tel outil a été réellement vendu à un agriculteur. Cette exemption prête donc facilement à l'évasion fiscale et complique énormément l'application de la taxe.

RECOMMANDATION VI-13

On devrait assujettir à la taxe de vente les petits outils de la ferme, quelle que soit la personne qui les achète.

En second lieu, les exemptions prévues au paragraphe (*i*) de l'article 15 devraient s'étendre aux horticulteurs, aux pépiniéristes, aux aviculteurs et aux apiculteurs. Ces personnes exercent une activité agricole, et il ne semble pas équitable de soumettre leurs achats à la taxe de vente, alors que les achats souvent analogues des cultivateurs en sont exempts.

RECOMMANDATION VI-14

L'exemption accordée aux agriculteurs en vertu de l'article 15 (i) devrait s'étendre aux horticulteurs, aux pépiniéristes, aux aviculteurs et aux apiculteurs.

Enfin, l'exemption accordée, en vertu de l'article 15 (*h*), en faveur des biens vendus par les cultivateurs, les horticulteurs, les pépiniéristes, les aviculteurs et les apiculteurs ne semble plus avoir sa raison d'être dans une économie où l'entreprise agricole devient de plus en plus spécialisée. Il n'y a plus de raison pour qu'un agriculteur ne perçoive pas la taxe lorsqu'il vend un bien normalement imposable. D'ailleurs, celle-ci n'est pas acquittée par le cultivateur, mais par le consommateur lui-même.

RECOMMANDATION VI-15

On devrait abolir l'exemption accordée en faveur des biens vendus par les cultivateurs, les horticulteurs, les pépiniéristes, les aviculteurs et les apiculteurs, lorsque ces biens sont par ailleurs imposables.

En fait, très peu de biens vendus par les personnes énumérées plus haut deviendront imposables par suite de l'abolition de l'exemption accordée en vertu de l'article 15 (*h*), puisqu'ils sont déjà exemptés par d'autres articles de la loi. Cette recommandation corrigera l'anomalie actuelle qui veut que les fleurs, par exemple, soient imposables lorsqu'elles sont vendues par des fleuristes, et non imposables si elles le sont par des horticulteurs. Un problème analogue existe dans le cas des arbustes et d'autres produits semblables.

Le chauffage et l'éclairage

Les diverses formes d'énergie employées directement dans la fabrication des produits ne sont pas assujetties à la taxe de vente, alors qu'elles le sont quand elles sont utilisées pour le chauffage, l'éclairage ou la cuisson, aussi bien par des industries et des entreprises commerciales que par des maisons d'habitation. Cependant, le bois, le charbon et le mazout sont expressément exemptés en vertu de l'article 15.

La politique suivie à l'égard de l'énergie utilisée pour le chauffage et l'éclairage des édifices industriels, commerciaux ou domiciliaires, est discriminatoire. En effet, alors que le mazout est exempt, ses plus proches concurrents, l'électricité et le gaz sont imposés. Nous ne parlons pas du charbon et du bois puisque ces deux produits ne servent presque plus au chauffage.

L'électricité, le gaz et le mazout devraient faire l'objet d'un même traitement, et devraient être imposés pour plusieurs raisons.

a) La tendance actuelle dans le domaine de la fiscalité est d'élargir l'assiette des impôts plutôt que de la réduire.

b) Puisque nous recommandons l'imposition des services, il semblerait pour le moins illogique que l'on exempte des formes d'énergie dont la vente, sous bien des rapports, peut être considérée comme un service commercial.

c) En exemptant les combustibles, on susciterait des difficultés administratives insurmontables dans le cas de l'électricité et du gaz qui peuvent à la fois servir au chauffage, à l'éclairage et à la cuisson.

d) Enfin, le trésor public perdrait quelque $25 millions si toutes les formes d'énergie étaient exemptes de la taxe de vente.

RECOMMANDATION VI-16

Le mazout, communément appelé « huile à chauffage », devrait être soumis à la taxe de vente comme le sont ses proches concurrents, l'électricité et le gaz.

La nourriture et les vêtements d'enfants

Le poste le plus important du budget des familles à revenu modeste, est sans contredit celui de la nourriture qui, dans la plupart des pays, n'est pas soumise à la taxe de vente. Les gouvernements qui taxent les achats de nourriture accordent, toutefois, aux contribuables une indemnité qui peut être soit un allégement spécifique de l'impôt sur le revenu, soit une allocation pure et simple.

Les provinces canadiennes se sont abstenues, jusqu'à maintenant, de taxer les aliments afin de favoriser, autant que possible, les personnes à faible revenu et les familles nombreuses. Plusieurs études faites sur le budget familial démontrent que la proportion du budget qu'une famille consacre à la nourriture est d'autant plus forte que le revenu est plus faible et vice-versa. À titre d'illustration, voici un tableau, extrait d'une étude du professeur John F. Due, et établi d'après une enquête menée il y a quelques années par le Bureau fédéral de la statistique.

TABLEAU VI-4

Proportion du budget consacré à la nourriture par les familles canadiennes dans les villes de 15,000 habitants et plus, en 1959

Catégories de revenus	Dépenses de nourriture par rapport au revenu moyen
$	%
Moins de 2,500	40.9
de 2,500 à 2,999	36.3
de 3,000 à 3,499	33.8
de 3,500 à 3,999	30.2
de 4,000 à 4,499	28.3
de 4,500 à 4,999	26.4
de 5,000 à 5,499	25.1
de 5,500 à 5,999	23.9
de 6,000 à 6,999	21.7
de 7,000 à 7,999	20.5
de 8,000 à 9,999	20.2
10,000 et plus	16.0

Source: Due, John F., *Provincial Sales Taxes*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1964, page 67.

En raison de l'exemption accordée aux dépenses de nourriture et de logement, soit les deux postes les plus importants du budget familial, la taxe de vente n'a pas au Québec le caractère régressif qu'elle paraît avoir à première vue. Au contraire, les études des professeurs Davies et Goffman (1) ont démontré qu'elle est plutôt proportionnelle, c'est-à-dire que son fardeau est sensiblement uniforme d'un échelon de revenu à un autre.

Le but des exemptions accordées sur les achats d'aliments et de vêtements d'enfants est de rendre la taxe plus équitable, c'est-à-dire d'empêcher qu'elle devienne régressive. Des exemptions analogues existent d'ailleurs dans les autres provinces canadiennes. Elles présentent cependant plusieurs difficultés d'application. De plus, comme elles sont générales, elles s'appliquent tout aussi bien aux dépenses ordinaires qu'aux dépenses superflues, et les familles riches en bénéficient au même titre que les familles moins fortunées. En termes absolus, elles en bénéficient même davantage, puisque leurs dépenses en la matière sont plus élevées.

Pour obvier à ces difficultés, quelques États américains ont remplacé les exemptions de cet ordre par une indemnité qui prend la forme d'un dégrèvement supplémentaire d'impôt ou d'une allocation directe. L'indemnité consiste dans le remboursement de la taxe payée sur les aliments et sur les vêtements d'enfants, en se référant à un budget type. Les familles fortunées, dépensant plus que les sommes prévues au budget type, se trouvent donc à payer un montant de taxe de vente plus élevé que celui qui leur est remis comme indemnité.

Nous estimons qu'il est préférable, du moins pour le moment, de s'en tenir au système actuel des exemptions en faveur des aliments et des vêtements d'enfants, malgré les anomalies qu'il peut entraîner; car nous craignons que certaines familles, vraisemblablement parmi les plus nécessiteuses, ne sachent comment se prévaloir de l'indemnité soit par ignorance, soit par négligence. Toutefois, la mise en vigueur du régime des rentes aplanira en grande partie les difficultés d'application de l'indemnité, puisque l'administration possédera un dossier sur presque tous les individus et les familles. Il nous paraît raisonnable de maintenir les exemptions en faveur des aliments et des vêtements d'enfants, quitte à reprendre l'étude de cette question lorsque le régime des rentes sera bien établi.

La constitution d'une entreprise en société

La loi de la taxe de vente définit comme une vente véritable le transfert de biens qui survient à la suite de la constitution d'une entreprise en société. Par exemple, le cas le plus fréquent est celui où un particulier transforme son entreprise en société. Or, la nouvelle société doit acquitter la taxe de vente sur les biens imposables, comme les meubles de bureau, les camions ou les

(1) D. G. Davies, *Commodity Taxation and Equity*, Journal of Finance, vol. XVI, décembre 1961, p. 581; et I. J. Goffman, *The Burden of Canadian Taxation*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1962, p. 43.

automobiles, qui n'ont été l'objet que d'un transfert purement légal de l'une à l'autre entreprise.

Bien que la nouvelle et l'ancienne entreprise soient deux entités juridiquement distinctes, elles ne font qu'une même entreprise sur le plan économique. L'ancien propriétaire devient le plus souvent le principal actionnaire de la nouvelle société. Afin d'éliminer la double imposition, nous croyons qu'il y aurait lieu d'exempter les biens transférés d'une entreprise à une autre, suivant que les propriétaires de l'ancienne entreprise sont les actionnaires de la nouvelle société. Par exemple, si le propriétaire d'une entreprise formait une nouvelle société et en détenait 75% des parts, l'exemption accordée sur les biens transférés de l'ancienne entreprise à la nouvelle société serait de 75%.

RECOMMANDATION VI-17

Lors de la constitution d'une entreprise en société, une exemption devrait être accordée aux biens transférés à la nouvelle société, selon que le propriétaire de l'ancienne entreprise devient actionnaire de la nouvelle société.

Le but de cette recommandation est d'alléger le fardeau fiscal des petites entreprises familiales, qui sont particulièrement amenées à changer de forme juridique et à subir, par le fait même, la double imposition. Les moyennes et les grandes entreprises optent au départ pour la constitution en société. Pour des raisons financières et administratives, l'entreprise familiale doit débuter généralement comme une entreprise à propriétaire unique et doit, un jour ou l'autre, se constituer en société. C'est alors que se pose pour elle le problème de la double imposition dont nous suggérons l'élimination.

Les autres biens

Tous les autres biens, dont nous n'avons pas fait état jusqu'ici, sont normalement assujettis à la taxe de vente, à l'exception de quelques-uns qui font l'objet d'exemptions spécifiques en vertu de l'article 15 de la loi. Tels sont les médicaments achetés sur prescription du médecin, les membres artificiels, les appareils d'orthopédie, les vêtements et les chaussures d'enfants, les livres imprimés et les périodiques, les savons et les autres produits servant au nettoyage, l'eau naturelle distillée ou ozonisée, la glace, les grains, les engrais, les insecticides, les fongicides et les herbicides. Nous ne proposons aucune modification au sujet de ces biens.

* * *

La taxe de vente devrait demeurer l'une des bases de la fiscalité québécoise et une source de plus en plus importante de revenu pour les municipalités. Nous avons suggéré plusieurs réformes destinées à en augmenter le rendement, à en simplifier l'application et à la rendre plus équitable. Ainsi, l'incorporation

à la taxe de vente de certains impôts actuels, l'abolition de quelques exemptions et l'extension de la taxe à certains services de nature commerciale, en accroîtront le rendement, en simplifieront l'administration et la rendront plus équitable. De plus, la taxe de vente offre de grandes possibilités de rendement accru dans l'éventualité où les charges de l'État exigeraient des revenus plus élevés, sans pour autant créer des injustices et entraver le développement économique.

La taxe sur les carburants

Parmi les impôts à la consommation, la taxe sur les carburants vient immédiatement après la taxe de vente générale comme source de revenu du gouvernement du Québec. Elle a rapporté $166 millions au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1965. La taxe sur les carburants est perçue en vertu de la *Loi de la taxe sur la gazoline* (S.R.Q. 1964, ch. 74), et s'applique à tout « carburant destiné à la production de force motrice dans un moteur à combustion interne ou utilisé à cette fin ».

Québec fut l'une des premières provinces à imposer les carburants, en établissant en 1924 un droit de deux cents par gallon et en obligeant de plus toute personne, qui désirait vendre de l'essence dans la province, de se munir d'un permis. Cette dernière mesure avait pour but de surveiller le marché de l'essence ainsi que la perception et la remise de la taxe. À la fin de 1928, toutes les provinces canadiennes avaient imposé une taxe sur les carburants.

Plusieurs modifications furent apportées à la *Loi de la taxe sur la gazoline* afin de préciser la définition du mot « gazoline » et d'accroître les taux d'imposition. Elles ont également porté sur l'affectation des recettes de cet impôt, sur les exemptions ainsi que sur la répression de certaines formes d'évasion fiscale.

L'imposition du carburant à moteur diesel à un taux plus élevé que celui de l'essence, remonte au 1er juillet 1962. Cette mesure est assez généralisée puisque toutes les provinces l'ont adoptée, à l'exception de Terre-Neuve et de l'Ile-du-Prince-Édouard. La différence de taux entre les deux sortes de carburants varie de deux cents à huit cents le gallon d'une province à l'autre. Elle se justifie du fait qu'une plus grande énergie est développée à partir d'un gallon de carburant à moteur diesel, et que l'efficacité du moteur qui l'emploie est plus élevée. Le tableau VI-5 indique les taux de la taxe sur les carburants dans les diverses provinces canadiennes.

Une seconde loi, dite *Loi de la manutention de la gazoline*, (S.R.Q. 1964, ch. 75), qui remonte au 19 février 1925, exige des producteurs et des distributeurs des rapports mensuels non seulement sur la perception et la remise de la taxe, mais aussi sur les quantités de carburants importés, exportés, raffinés au Québec ou échangés entre distributeurs. Les fichiers de ces mouvements quotidiens de stocks que doivent tenir les compagnies, servent à la vérification des remises de la taxe sur les carburants.

TABLEAU VI-5

Taux de la taxe sur les carburants au Canada, en 1965

	Essence	Carburant à moteur diesel
	(cents par gallon impérial)	
Terre-Neuve	19	19
Ile-du-Prince-Édouard	18	18
Nouvelle-Écosse	19	27
Nouveau-Brunswick	18	23
Québec	16	22
Ontario	15	20½
Manitoba	17	20
Saskatchewan	14	17
Alberta	12	14
Colombie-Britannique	13	15

Sources: Les lois pertinentes des diverses provinces.

Les recettes de la taxe sur les carburants ont augmenté de façon exceptionnelle au cours des dernières années. On peut en trouver les raisons dans l'accroissement du nombre de véhicules automobiles et dans l'augmentation du taux de la taxe.

TABLEAU VI-6

Recettes de la taxe sur les carburants au Québec, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	67.9
1957	78.0
1958	84.7
1959	88.8
1960	93.6
1961	100.2
1962	106.8
1963	119.5
1964	149.7
1965	166.1

Source: Le tableau 18 de l'appendice statistique.

La base imposable

La taxe sur les carburants ne frappait à l'origine que les véhicules automobiles qui empruntaient la voie publique. En effet, l'article 2 exemptait « le véhicule d'un genre quelconque mû par la gazoline qui est utilisé dans une

exploitation agricole, industrielle, forestière ou de pêche et qui ne sert pas au transport sur les chemins publics ». De plus, selon l'article 13, le revenu devait être employé « en la manière indiquée par la section 81 de la loi concernant la Voirie » sauf, toutefois, la portion affectée au coût de l'administration de la loi.

Il semble donc que cette taxe était, à l'origine, ce qu'on appelle généralement une taxe de voirie, et était, par conséquent, établie selon le principe du bénéfice reçu. Cette attitude se justifiait fort bien à une époque où l'on ne comptait au Québec que 84,900 véhicules automobiles, dont seulement 10% environ étaient des véhicules commerciaux. Une seule personne sur 29 possédait alors une automobile, comparativement à une sur quatre en 1962.

La législation s'est cependant graduellement éloignée du principe du bénéfice reçu. Ainsi, la loi actuelle s'applique non seulement aux carburants employés dans les véhicules empruntant les chemins publics, mais aussi aux carburants consommés par les camions qui sont utilisés dans les carrières ainsi que par les véhicules qui servent à la construction ou qui sont employés dans les opérations minières ou forestières. On impose aussi le carburant utilisé dans les embarcations de plaisance, dans les petites machines à moteur d'utilisation domestique et dans les autochenilles. De plus, plusieurs des contribuables qui bénéficient d'exemptions doivent, depuis le 6 avril 1963, payer une taxe minimale de $0.02 le gallon. C'est donc dire que la taxe sur les carburants n'est plus au Québec ce qu'on pourrait appeler une taxe de voirie, bien qu'elle comprenne encore plusieurs exemptions. Elle est plutôt une taxe à la consommation, dont elle possède d'ailleurs la plupart des caractéristiques. Elle peut être payée facilement, par petits versements échelonnés tout au long de l'année, et elle est relativement stable. Cependant, n'étant pas une taxe *ad valorem*, elle ne tient pas compte de l'inflation. En conséquence, une partie des augmentations de taux survenues au cours des années, a eu pour objet de compenser la diminution du pouvoir d'achat du dollar.

Les exemptions de la taxe sur les carburants sont accordées à l'achat ou prennent la forme d'un remboursement. Certaines d'entre elles sont prévues par la loi, tandis que d'autres sont accordées par arrêtés ministériels ou sur simples directives du ministère du Revenu. En voici un bref résumé.

Aucune taxe n'est exigée pour les achats de carburants faits par le gouvernement fédéral. Toutefois, les sociétés fédérales d'État sont maintenant assujetties aux taxes à la consommation et doivent en conséquence payer la taxe sur les carburants, tout comme elles paient la taxe de vente. Le gouvernement du Québec ainsi que ses sociétés d'État acquittent la taxe sur les carburants.

Bien que la loi n'en fasse aucune mention, les compagnies de navigation ainsi que les compagnies de chemins de fer sont exemptées de la taxe sur le carburant à moteur diesel, lorsque celui-ci est livré directement dans les

réservoirs des navires ou des locomotives. L'exemption est fondée sur une simple décision administrative. Les chemins de fer versent toutefois au trésor provincial $0.02 par gallon de carburant à moteur diesel utilisé au Québec, alors que les compagnies de navigation ne sont pas taxées. Il faut remarquer que cette exemption, en faveur des compagnies de navigation et de chemins de fer, ne s'applique pas à l'essence mais seulement au carburant à moteur diesel pour les navires et les locomotives.

La troisième exemption a trait aux carburants utilisés dans les avions, et est consentie en vertu de l'arrêté ministériel 2155 du 29 mai 1940. Les compagnies d'aviation paient la taxe à l'achat, qui leur est remboursée, moyennant une retenue de $0.02 le gallon, sur la présentation de factures ou autres pièces justificatives. Le remboursement s'applique aussi bien aux avions privés qu'aux avions commerciaux.

La quatrième catégorie d'exemption vise les cultivateurs et les pêcheurs. Les premiers ont droit au plein remboursement de la taxe payée sur le carburant utilisé dans un tracteur pour les travaux de la ferme. Quant aux pêcheurs, ils obtiennent également le plein remboursement de la taxe payée sur le carburant consommé par un bateau de pêche.

En cinquième lieu, le gouvernement du Québec rembourse, après une retenue de $0.02 le gallon, la taxe sur le carburant utilisé dans un moteur fixe. Le même traitement est accordé pour le carburant employé dans les pompes servant à combattre les feux de forêts. Enfin, après une retenue de $0.02 le gallon, on rembourse les entreprises qui utilisent de l'essence comme ingrédient.

Recommandations

Le rendement supérieur de la taxe sur les carburants, auquel on peut s'attendre en raison de l'augmentation constante du nombre de véhicules, ne sera peut-être pas suffisant pour répondre, avec les autres impôts, aux charges financières croissantes du gouvernement du Québec. Tout en n'étant pas une taxe de voirie proprement dite, l'impôt sur les carburants reste étroitement lié au financement du réseau routier. Les dépenses prévues à ce titre sont considérables, car la construction et l'entretien des routes sont indispensables à l'expansion économique. À cet effet, le gouvernement du Québec pourrait recourir davantage à la taxe sur les carburants, qui n'équivaut, d'après des calculs que nous avons faits, qu'à une faible partie, inférieure à 10%, des frais d'utilisation d'une voiture automobile. Par exemple, il en coûte généralement plus cher à un automobiliste d'assurer sa voiture que d'acquitter la taxe sur l'essence. L'automobiliste exige des routes de plus en plus belles, spacieuses et sûres, à circulation rapide et bien surveillée. Il semble donc juste qu'il contribue davantage aux sommes affectées aux routes, aux ponts et à la sécurité routière.

Les taxes sur les carburants sont beaucoup plus élevées en Europe qu'en Amérique du Nord. Il serait illusoire de recommander pour le Québec un tel

niveau de taxe, puisqu'il faut tenir compte du contexte nord-américain dans lequel nous vivons. Toutefois, cette taxe peut fournir des revenus plus considérables sans créer d'injustice et sans nuire au développement économique, pourvu qu'on augmente le taux en tenant compte du contexte nord-américain et des risques d'évasion fiscale que provoquerait une trop grande disparité entre les taux du Québec et ceux des provinces avoisinantes.

RECOMMANDATION VI-18

La taxe sur les carburants pourrait être augmentée en tenant compte toutefois des taux en vigueur dans les provinces avoisinantes.

La *Loi de la taxe sur la gazoline* et la *Loi de la manutention de la gazoline* ont de nombreux points en commun. Une fusion de ces deux lois permettrait d'en uniformiser les définitions et d'en faciliter l'administration.

RECOMMANDATION VI-19

La Loi de la taxe sur la gazoline *et la* Loi de la manutention de la gazoline *devraient être fondues en une seule loi.*

Comme on l'a vu plus haut, le mazout n'est pas soumis à la taxe sur les carburants parce qu'il est en fait un combustible. Toutefois, divers genres de moteurs peuvent l'employer comme carburant, ce qui peut inciter à l'évasion fiscale. C'est pour éviter ces fuites que l'arrêté ministériel 1120 du 10 juillet 1962 prévoit que certains consommateurs de carburants à moteur diesel acquittent la taxe sur leurs achats de mazout comme s'il s'agissait d'un carburant. Le fisc leur rembourse par la suite le montant de la taxe. Il s'agit là d'une mesure de contrôle plus ennuyeuse qu'onéreuse pour le contribuable. Nous croyons que la coloration du mazout permettrait une surveillance plus simple et plus efficace. Le ministère du Revenu, avec l'aide de la Sûreté provinciale, pourrait facilement déceler l'emploi du mazout dans un moteur diesel, et ainsi faire échec à l'évasion fiscale. On pourrait faire de même pour l'essence qui fait l'objet d'un remboursement en vertu de l'article 19 de la loi.

RECOMMANDATION VI-20

On devrait exiger que le mazout qui peut être employé dans un moteur diesel, soit coloré par le fabricant. On devrait aussi colorer les autres carburants qui font l'objet d'un remboursement de taxe.

Les diverses modifications apportées au cours des années à la *Loi de la taxe sur la gazoline,* montrent jusqu'à quel point cette taxe s'est peu à peu transformée en impôt à la consommation, ainsi qu'on a pu le constater plus haut. Plusieurs exemptions ont été abolies, et nous croyons que ce mouvement devrait se poursuivre. Nous songeons particulièrement au montant de $0.02 le gallon que certains usagers doivent payer au fisc. En plus de compenser les

frais occasionnés par l'administration des exemptions et des remboursements, pareille retenue est conforme à la conception de la taxe sur les carburants, qui devient de plus en plus une taxe imposée à la consommation. La retenue de $0.02 doit donc être maintenue et même être graduellement augmentée. Elle pourrait même, dès maintenant, être portée à $0.03 le gallon.

RECOMMANDATION VI-21

La taxe minimale de $0.02 le gallon devrait être maintenue et même augmentée. Elle pourrait être portée à $0.03 le gallon.

Nous avons mentionné précédemment que les entreprises de navigation n'étaient pas tenues de payer la taxe minimale de $0.02 le gallon, contrairement aux sociétés de chemins de fer et d'aviation. Nous nous expliquons mal ce traitement privilégié, et nous recommandons que les entreprises de navigation soient assujetties à la taxe minimale. On pourrait objecter que les navires ne voyagent pas uniquement à l'intérieur du Québec, et qu'il est ainsi difficile de déterminer la quantité de carburant utilisée au Québec même. Pareille difficulté existe dans le cas des sociétés de chemins de fer et d'aviation, et elle a été pourtant aplanie de façon satisfaisante.

RECOMMANDATION VI-22

La taxe minimale devait être étendue aux entreprises de navigation.

L'exemption de la taxe sur les carburants accordée en faveur des avions ne devrait s'appliquer qu'aux compagnies de navigation aérienne. Nous ne voyons pas pourquoi le propriétaire d'un avion privé bénéficierait d'un traitement de faveur.

RECOMMANDATION VI-23

L'exemption de la taxe sur les carburants accordée pour les avions devrait être réservée aux seules compagnies de navigation aérienne.

La taxe sur le tabac

La taxe sur le tabac est levée au Québec en vertu de la *Loi de l'impôt sur le tabac*, promulguée le 20 juin 1940. Au début, elle équivalait à 10% du prix de détail des cigarettes, du tabac ouvré et des cigares, à l'exception des cigares de $0.05 et moins. Le tabac en feuilles fut également exonéré. Toutes les provinces lèvent, depuis plus ou moins longtemps, une taxe sur le tabac à peu près analogue à celle du Québec, quoique les taux varient passablement d'une province à l'autre.

Peu de modifications ont été apportées à la taxe sur le tabac au cours des années. Toutefois, à compter du 23 février 1956, les cigarettes furent taxées à l'unité, et le taux, fixé à $0.01 par cinq cigarettes. Ce taux fut porté à $0.012

par cinq cigarettes le 9 avril 1965, cependant que la taxe sur le tabac ouvré et les cigares passait à 12% du prix de détail. De plus, il ne fut plus permis de déduire la taxe d'accise fédérale de $0.80 la livre dans le calcul de la taxe provinciale sur le tabac ouvré.

Le gouvernement fédéral lève, lui aussi, depuis plusieurs décennies de très fortes sommes sur les produits du tabac. En plus d'être assujettis à la taxe de vente de 11%, les tabacs sont soumis à deux taxes distinctes: la taxe d'accise et les droits d'accise. Par exemple, la taxe d'accise sur les cigarettes est de $0.025 par cinq cigarettes, et le droit d'accise est de $4 ou $5 par mille cigarettes, selon leur poids. Les impôts fédéraux sur le tabac s'élèvent donc à plus de $0.01 par cigarette. En résumé, la taxe sur le tabac est un champ d'imposition que le gouvernement fédéral occupe dans une bien plus large part que les gouvernements provinciaux, puisqu'il touche au delà de $10 par mille cigarettes, alors que le Québec n'en touche que $2.40.

Les recettes de la taxe sur le tabac ont augmenté constamment au Québec au cours des années. Elles ont même continué de croître au cours de l'exercice 1964/65, pendant que celles du gouvernement fédéral subissaient une légère baisse à la suite de la publicité qui a été faite sur les effets nocifs du tabac. On a estimé que les recettes du Québec, à ce titre, s'élèveraient à $34.6 millions durant l'exercice 1965/66, notamment en raison de la hausse des taux de la taxe, décrétée le 9 avril 1965.

TABLEAU VI-7

Recettes de la taxe sur le tabac au Québec, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	13.6
1957	15.1
1958	16.1
1959	18.2
1960	19.0
1961	19.9
1962	21.9
1963	23.3
1964	23.7
1965	26.2

Source: Le tableau 18 de l'appendice statistique.

La taxe sur le tabac est certainement un impôt commode pour les gouvernements provinciaux, puisqu'elle est facile à percevoir et que son rendement varie peu, à taux égal ou analogue, d'une province à l'autre. Aucune statistique ne donne de renseignements sur la consommation exacte des produits du

tabac par province. Toutefois, une enquête du Bureau fédéral de la statistique, menée pour le compte du ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social, fournit quelques précisions sur la consommation du tabac dans les diverses parties du pays.

TABLEAU VI-8

Comparaison entre la consommation de cigarettes et la population dans les diverses parties du Canada, en 1964

	Consommation de cigarettes par rapport à la consommation totale	Population par rapport à la population totale
	%	%
Provinces de l'Atlantique	9.6	10.3
Québec	31.8	28.9
Ontario	33.6	34.1
Provinces des Prairies	15.6	17.3
Colombie-Britannique, Yukon et Territoires du Nord-Ouest	9.4	9.4
Ensemble des provinces	100.0	100.0

Source: Usage du Tabac au Canada, août 1964, ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social, Ottawa.

Les données de ce tableau portent uniquement sur la consommation des cigarettes. C'est cependant sous cette forme que le tabac est surtout consommé. On y remarque que le Québec a consommé plus de cigarettes que l'Ontario par rapport à sa population, même si la taxe y était quatre fois plus élevée, soit $0.01 par paquet de vingt cigarettes en Ontario, comparativement à $0.04 au Québec.

Nous avons très peu de recommandations à formuler à propos de la taxe sur le tabac. Il s'agit d'un impôt dont le principe est simple et la perception, peu compliquée. De plus, le tabac n'est pas un produit de première nécessité. En nous en tenant uniquement à des considérations d'ordre économique, nous croyons que la taxe sur le tabac pourrait encore être augmentée. En effet, si l'on tient compte des récentes modifications apportées par certaines provinces, notamment le Manitoba, une taxe de 20% ne paraîtrait pas exagérée. On ne croit pas qu'elle entraînerait un changement dans les habitudes des fumeurs. Il ne faudrait cependant pas que le taux d'imposition du tabac au Québec dépasse trop celui des provinces avoisinantes, afin de ne pas susciter la contrebande.

RECOMMANDATION VI-24

La taxe sur le tabac pourrait être accrue pourvu que son augmentation ne prête pas à la contrebande.

Lorsque la taxe sur le tabac fut établie en 1940, le législateur exempta les cigares à $0.05 afin d'aider les producteurs de tabac de la région de Joliette, qui fournissaient en grande partie la matière première. Depuis lors, les frais de production ont augmenté, de sorte que l'exemption du cigare à $0.05 n'a plus la même signification. Dans le mémoire qu'ils nous ont remis, ainsi que lors des audiences publiques, les producteurs de tabac à cigares ont demandé de modifier cette exemption. Il nous est impossible de déterminer dans quelle mesure l'exemption en faveur du cigare à bon marché peut encore se justifier. Seul le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation pourrait se prononcer en cette matière. Si, après étude, il en venait à la conclusion qu'une telle exemption est de nature à aider cette partie de la classe agricole, nous estimons qu'elle pourrait être portée de $0.05 à $0.10 en raison de l'augmentation des frais de production survenue depuis l'adoption de la loi.

Nous avons indiqué plus haut que la taxe sur le tabac constituait un champ d'imposition partagé concurremment entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Or, nous avons laissé entendre à plusieurs reprises que la part des gouvernements provinciaux devrait continuer de croître dans ces champs d'imposition communs aux deux ordres de gouvernement. Il ne nous appartient pas de préciser dans quelle mesure le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient se partager l'assiette fiscale. Cela est du ressort du Comité du régime fiscal. Toutefois, nous croyons que le Québec pourrait réclamer une part plus large du domaine des impôts à la consommation, dont la perception est facile et le rendement par habitant, beaucoup moins variable entre les diverses provinces que celui de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Il est vrai, par contre, que le rendement des impôts à la consommation est beaucoup moins sensible aux variations de l'activité économique que celui de l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, le premier s'accroît beaucoup moins rapidement que le second. En conséquence, on devrait tenir compte des caractéristiques propres à chaque type d'impôts dans le partage de l'assiette fiscale entre les deux ordres de gouvernement.

La taxe sur les services d'hôtellerie

La *Loi de la taxe d'hôpital sur les repas* fut promulguée en 1926 pour subvenir aux besoins de l'assistance publique. Depuis 1961, toutefois, son produit est versé au fonds commun du trésor public. Son taux, établi à 5% en 1926, est demeuré le même jusqu'au 1er mai 1965, alors qu'il fut porté à 6%.

La taxe ne s'appliquait à l'origine qu'aux repas servis dans les hôtels ou les restaurants situés dans des villes. Elle fut étendue très tôt à toute la province. Elle touche, depuis le 1er mai 1961, outre les repas, les boissons alcooliques servies, même sans repas, dans tout établissement où elles sont consommées, à l'exception des tavernes. Le minimum imposable fut établi à

$1.00 en 1926. Il est descendu à $0.35 en 1932, puis fut porté à $0.60 en 1944, et rétabli à son niveau initial de $1.00 le 1er mai 1961.

L'assiette de la taxe a subi des modifications importantes le 1er mai 1965. Elle fut d'abord étendue à la location de chambres d'hôtel, et la loi fut alors désignée sous le titre de *Loi de la taxe sur les repas et l'hôtellerie.* De plus, la définition du mot « repas » fut modifiée en vue d'y inclure les mets préparés à l'hôtel ou au restaurant et consommés ailleurs. Le prix minimum imposable des repas fut en même temps porté de $1.00 à $1.25.

Le produit de la taxe sur les repas, après être demeuré assez stable pendant plusieurs années, a augmenté sensiblement à la suite des modifications de mai 1961, comme l'indique le tableau VI-9.

TABLEAU VI-9

Recettes de la taxe sur les repas, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	4.8
1957	5.2
1958	5.7
1959	5.8
1960	6.4
1961	6.7
1962	8.9
1963	10.6
1964	11.7
1965	13.6

Source: Le tableau 18 de l'appendice statistique.

On prévoit qu'à la suite des changements apportés le 1er mai 1965, les revenus de la taxe sur les repas augmenteront considérablement durant l'exercice 1965/66 et atteindront même $21 millions.

Nous n'avons pas de remarques particulières à faire au sujet de la taxe sur les repas et les chambres d'hôtel. Nous trouvons toutefois équitables les changements apportés en mai dernier, et nous avons recommandé plus haut que cette taxe soit éventuellement incorporée à la taxe de vente générale.

La taxe sur le transfert des valeurs mobilières

En plus des impôts que nous venons d'étudier, le gouvernement du Québec perçoit certaines autres taxes à la consommation, comme la taxe sur la bière et les droits sur le pari mutuel. Ces deux sujets sont abordés au chapitre IX, qui traite du revenu de la Régie des alcools et des jeux de hasard. Il ne reste

qu'à étudier, parmi les impôts à la consommation, la taxe sur le transfert des valeurs mobilières qui a été imposée en 1905, et qui n'a subi que peu de changements depuis lors. Comme son nom l'indique, la *Loi de la taxe sur le transfert des valeurs mobilières* impose le transfert, la vente ou la cession des valeurs mobilières, c'est-à-dire les obligations, les actions et les autres titres du même genre. On peut résumer ainsi les taux actuellement en vigueur:

Titre	*Taxe*
a) sur la valeur au pair d'un bon, d'une obligation ou d'une action-obligation	$0.03 pour chaque $100 ou fraction de $100
b) sur le prix d'une action	
moins de $ 1	1/10 de 1% de la valeur
de $ 1 à $ 5	$0.0025 l'action
de $ 5.01 à $ 25	$0.01 l'action
de $25.01 à $ 50	$0.02 l'action
de $50.01 à $ 75	$0.03 l'action
de $75.01 à $150	$0.04 l'action
$150 ou plus	$0.04 l'action plus 0.1% sur l'excédent de $150

L'Ontario est la seule autre province à lever une taxe sur le transfert des valeurs mobilières. Les lois ontarienne et québécoise sont presque identiques, et leurs taux sont exactement les mêmes. Le gouvernement fédéral a imposé une taxe analogue de 1920 à 1953. Aux États-Unis, seulement quatre États imposent le transfert des valeurs mobilières, soit l'État de New-York, la Floride, la Caroline du Sud et le Texas, outre le gouvernement fédéral lui-même.

TABLEAU VI-10

Recettes de la taxe sur le transfert des valeurs mobilières, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	1.7
1957	1.7
1958	1.4
1959	1.4
1960	1.5
1961	1.1
1962	1.7
1963	1.5
1964	2.0
1965	2.1

Source: Les comptes publics du Québec.

La *Loi de la taxe sur le transfert des valeurs mobilières* comprend un certain nombre d'exemptions. Ainsi, les obligations émises ou garanties par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont exemptes, de même que les obligations émises par les municipalités et les commissions scolaires du Québec. Enfin, les titres à court terme, qui sont émis moyennant escompte plutôt qu'intérêt, ne sont pas soumis à la taxe. Le rendement de cet impôt est très modeste, puisqu'il dépasse à peine $2 millions; et il ne manifeste aucune tendance marquée vers la hausse, subissant les fluctuations de la bourse.

La perception de la taxe sur le transfert des valeurs mobilières est passablement onéreuse tant pour les bourses, les courtiers en valeurs mobilières, les banques et les compagnies de fiducie que pour le gouvernement lui-même. Comme le taux de la taxe varie selon la valeur des titres, les entreprises doivent faire le calcul de la taxe pour chaque transaction. Quant au ministère du Revenu, il doit, en plus de vérifier l'exactitude des remises faites par les agents autorisés, percevoir lui-même la taxe sur le transfert des actions qui ne sont pas transigées à la bourse. Il doit, à cet effet, maintenir quelque 40,000 dossiers de sociétés dont les titres peuvent être transigés. Voilà un exemple typique d'impôt vexatoire qui rapporte très peu comparativement aux difficultés de perception qu'il entraîne. En conséquence, nous en recommandons l'abolition.

RECOMMANDATION VI-25

La taxe sur le transfert des valeurs mobilières devrait être abolie.

Cette recommandation s'inspire du principe que nous avons énoncé à plusieurs reprises dans notre rapport, à savoir qu'il faut simplifier le système fiscal québécois et en augmenter le rendement en utilisant davantage les grands impôts sur le revenu et à la consommation. Par exemple, l'imposition des gains de capital et l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente par l'imposition de certains services, rapporteraient au trésor public des sommes beaucoup plus considérables que bien d'autres petits impôts comme la taxe sur le transfert des valeurs mobilières. En outre, l'imposition des gains de capital et des services atteindrait de façon beaucoup plus directe les contribuables fortunés que la taxe sur le transfert des valeurs mobilières.

L'indemnité de perception

Suivant une coutume établie depuis longtemps, le gouvernement du Québec, comme d'ailleurs celui des autres provinces, accorde une indemnité de perception aux entreprises qui sont chargées de percevoir les taxes à la consommation. Les taux actuels des diverses indemnités sont indiqués au tableau VI-11.

Les indemnités de perception, qui s'élèvent à environ $10 millions, ne semblent plus avoir leur raison d'être. Lors de la mise en vigueur des divers

TABLEAU VI-11

Indemnités de perception des taxes à la consommation, en 1965

Taxe	Taux de l'indemnité
Vente en détail	2% de la taxe
Carburants	$0.001 le gallon
Repas et services d'hôtellerie	2% de la taxe
Tabac —	
Grossistes	5% de la taxe
Détaillants à succursales multiples	2% de la taxe
Transfert de valeurs mobilières	2% de la taxe

Source: Lois et règlements pertinents.

impôts sur les biens de consommation, elles pouvaient se justifier en raison des difficultés que suscite toujours l'application d'une nouvelle taxe. Après étude, nous en sommes venus à la conclusion que le gouvernement devrait abolir les indemnités de perception, pour les raisons suivantes.

En premier lieu, l'indemnité n'est pas très équitable, surtout pour ce qui est de la taxe de vente. Comme le pourcentage d'indemnité est uniforme, les entreprises qui vendent des objets de grande valeur retirent beaucoup plus facilement de cette indemnité que les marchands d'objets à bas prix. Par exemple, l'indemnité de perception est de $6 sur la vente d'un objet de $5,000, tandis qu'elle n'est que de $0.06 sur celle d'un objet de $50 et de $0.006 sur celle d'un objet de $5.

En second lieu, la majorité des entreprises retire un revenu négligeable de la perception des taxes, soit environ $25 par année. En fait, les grandes entreprises bénéficient le plus de cette indemnité; mais toute entreprise préfère, à ce genre d'indemnité, la simplicité de l'administration des lois et la clarté des directives du fisc. À cette fin, l'uniformisation de la taxe de vente simplifie grandement le travail de perception et diminue les tracas ou les ennuis des marchands. C'est du même principe de la simplicité administrative que s'inspirent plusieurs recommandations de ce chapitre.

Enfin, on ne voit pas pourquoi les entreprises n'accepteraient pas, parmi leurs diverses responsabilités sociales, de percevoir sans rémunération les taxes à la consommation. Elles retiennent déjà les cotisations de leurs employés, versées à des associations syndicales, à des caisses d'assurance ou de retraite. Elles perçoivent de même à la source l'impôt sur le revenu des particuliers, et elles devront aussi retenir les contributions de leurs employés à la caisse de retraite de l'État. Il nous semble que la même pratique devrait s'étendre à la

perception des taxes à la consommation. L'abolition de l'indemnité de perception pourrait soulever certaines difficultés d'ordre constitutionnel quant aux taxes imposées sur le tabac et sur les carburants, bien que l'opinion de plusieurs juristes nous permette d'en douter.

RECOMMANDATION VI-26

L'indemnité sur la perception des taxes à la consommation devrait être abolie, sous réserve qu'il n'y ait pas d'obstacle d'ordre constitutionnel.

Chapitre VII

Les permis et les droits

Le gouvernement du Québec dispose de différentes sources de revenu que les textes législatifs désignent par « licences, permis et honoraires », qui entraînent des contrôles et des services de l'État en retour des recettes perçues. On peut retrouver ces item sous quelque quarante postes divers dans les comptes publics du Québec.

Nous avons, pour les besoins de notre étude, groupé les permis et les droits sous les six chefs suivants: les permis relatifs aux véhicules automobiles, les droits imposés aux sociétés, les droits sur les actes judiciaires, les permis de chasse et de pêche sportives, les permis délivrés aux termes de la *Loi des licences* et, enfin, divers autres permis et droits. D'autres sources analogues de revenu sont analysées ailleurs, tels les droits d'exploitation des richesses naturelles au chapitre VIII, et les droits imposés à l'exploitation des hippodromes et à la vente des boissons alcooliques, au chapitre IX.

Les permis relatifs aux véhicules automobiles

La première mesure fiscale, appliquée aux véhicules automobiles, remonte au Québec à 1904, lorsqu'un amendement fut apporté à la charte de la ville de Montréal (Loi 4, Édouard VII, ch. 49), pour l'autoriser à lever

> « Une taxe spéciale n'excédant pas cinq piastres sur chaque voiture automobile ou autre véhicule non traîné par des chevaux servant exclusivement au commerce ou à la promenade et une taxe spéciale n'excédant pas vingt piastres sur chaque voiture automobile ou autre véhicule non traîné par des chevaux servant au transport des voyageurs. »

La ville de Montréal se prévalut de son droit d'imposition, le 27 avril 1905, en exigeant un permis de $10 pour les véhicules servant au transport des voyageurs et de $5 pour les autres. Elle en retira en 1905 un revenu de $510.

Il devint vite évident que ce nouveau mode de transport déborderait les limites d'une ville et qu'il faudrait dès lors le régir de façon à assurer la sécurité publique. Le gouvernement du Québec adopta en 1906 la *Loi concernant les véhicules-moteurs* (6, Édouard VII, ch. 13) qui plaçait le contrôle de la circulation des véhicules sous la juridiction provinciale. Le coût de l'immatriculation des véhicules fut fixé à $5, ainsi que celui du permis de conduire. Cette loi a subi de nombreuses modifications au cours des années, les unes visant à l'amélioration de la circulation routière, les autres modifiant le coût des permis. Elle changea de nom en 1923 et s'intitula *Loi des véhicules automobiles*, puis, en 1960, elle devint le *Code de la route* (S.R.Q. 1964, ch. 231).

Nous y retrouvons les trois éléments communs aux permis et aux droits, soit le contrôle par la réglementation de la circulation routière, le service par la recherche de la sécurité publique, et les revenus notamment par l'immatriculation des voitures et la vente des permis de conduire.

De fait, les revenus que le gouvernement du Québec tire de l'application du *Code de la route* proviennent de trois sources distinctes: l'immatriculation des véhicules, les permis de conduire ainsi que les permis imposés aux garagistes et aux commerçants de véhicules automobiles. Le tableau VII-1 laisse voir que ces revenus ont doublé de 1956 à 1965, passant de $26.8 millions à $53.6 millions. Près de 50% d'entre eux proviennent de l'immatriculation des voitures de promenade, environ 40% de l'immatriculation des véhicules de commerce, environ 7% des permis de conduire et le reste, des permis de garagistes ainsi que des permis spéciaux.

La matière imposable et les taux

La loi du Québec prévoit l'immatriculation annuelle de chaque véhicule automobile et en fixe le montant par catégories. Le coût de l'immatriculation est calculé au 100 livres et varie selon le poids du véhicule à vide. Le tableau VII-2 indique les taux actuellement en vigueur. On remarquera que les

TABLEAU VII-1

Recettes des permis relatifs aux véhicules automobiles, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	26.8
1957	29.9
1958	32.7
1959	34.8
1960	37.3
1961	39.8
1962	43.3
1963	47.6
1964	50.1
1965	53.6

Source: Le ministère des Transports et Communications.

véhicules de commerce ou de livraison composés de deux parties, soit d'un véhicule de traction et d'une remorque ou semi-remorque, sont immatriculés séparément selon le poids de chacune d'elles.

Il est également d'usage dans les diverses provinces canadiennes de déterminer par le poids le montant des droits imposés aux véhicules de commerce, tels que les camions, les tracteurs de remorque ou les autobus. Cependant, les autres provinces utilisent comme critère le poids total, c'est-à-dire celui du

TABLEAU VII-2

Tarif de l'immatriculation des véhicules automobiles au Québec, en 1965

Désignation	Coût par 100 livres
	$
Véhicule de promenade	0.70
Véhicule de ferme	0.70
Taxi	1.00
Véhicule de promenade destiné à la location	1.00
Autobus	1.50
Véhicule de commerce et véhicule de livraison	
— jusqu'à 5,000 livres	1.25
— excédant 5,000 livres	2.50
Remorque et semi-remorque	Taux du véhicule de traction

Remarque: À ce tarif, on doit ajouter le coût des plaques d'immatriculation, soit $1.

Sources: Le *Code de la route* et les arrêtés ministériels pertinents.

camion vide et de sa charge, au lieu que le Québec prend le poids du véhicule à vide. Toutefois, le poids de charge utilisé pour l'immatriculation ne correspond pas nécessairement à la capacité du véhicule mais, dans certains cas, à un poids maximum autorisé. Le tarif d'immatriculation est généralement progressif, c'est-à-dire variable selon la pesanteur du véhicule.

Il n'y a pas, par ailleurs, de pratique uniforme dans l'imposition des véhicules de promenade à travers les diverses provinces. Ainsi, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Ile-du-Prince-Édouard tiennent compte du poids du véhicule, tandis que Terre-Neuve impose un taux fixe ou forfaitaire. De leur côté, l'Ontario fonde ses taux d'immatriculation sur le nombre de cylindres, et les provinces de l'Ouest, sur l'empattement.

Il n'est pas aisé, en raison de ces différences, de comparer les taux d'immatriculation des véhicules entre les diverses provinces. On peut toutefois y parvenir en considérant certaines catégories de véhicules automobiles, ainsi que nous le faisons au tableau VII-3, où nous mettons en parallèle les frais d'immatriculation d'une voiture de promenade, d'un camion et d'un tracteur-remorque dans chacune des provinces.

TABLEAU VII-3

Permis d'immatriculation de trois types de véhicules dans les provinces canadiennes, en 1964

	Automobile d'un poids net de 3,300 livres	Camion d'un poids total de 20,000 livres	Tracteur-remorque d'un poids total de 36,000 livres (1)
	$	$	$
Terre-Neuve	18.0	210	405
Nouvelle-Écosse	21.0	208	358
Ile-du-Prince-Édouard	18.5	182	416
Nouveau-Brunswick	26.0	192	416
Québec	24.1	151	264
Ontario	20.0	179	271
Manitoba	16.5	240	480
Saskatchewan	15.0	250	475
Alberta	15.0	160	460
Colombie-Britannique	22.5	175	355

(1) 20,000 livres pour le tracteur et 16,000 livres pour la remorque.

Source: The Motor Vehicle, 1964, 1re partie, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 53-217, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Il ressort de ce tableau que les frais d'immatriculation des voitures de promenade sont plus élevés au Québec qu'ailleurs au Canada, à l'exception du Nouveau-Brunswick, et que, par contre, l'immatriculation d'un camion moyen

de 20,000 livres et d'un tracteur-remorque est moins coûteuse que partout ailleurs dans les provinces canadiennes.

Nous étudions séparément, pour les besoins de nos recommandations, chaque type de permis émis en vertu du *Code de la route*, à savoir les permis d'immatriculation des voitures de promenade et des véhicules de commerce, les cas d'exemption et de taux de faveur, les permis de conduire et, enfin, les permis imposés aux garagistes et aux commerçants de véhicules automobiles.

Les voitures de promenade

Après avoir examiné les divers critères en usage au Canada pour l'immatriculation des voitures de promenade, nous avons conclu que le poids du véhicule était encore le meilleur d'entre eux, puisqu'il sert également à déterminer la capacité de résistance des routes et des ponts et, par là, leur coût de construction. Le poids entre sûrement en ligne de compte, surtout dans le cas des véhicules lourds qui endommagent les routes de moindre résistance.

Il ne semble pas nécessaire de lier le coût de l'immatriculation à la puissance du moteur des voitures, puisque celle-ci est déjà imposée indirectement par la taxe sur les carburants et la taxe de vente. D'un côté, la taxe sur les carburants pèse plus lourdement selon la puissance du moteur d'un véhicule et la distance parcourue. De l'autre, la taxe de vente est d'autant plus élevée que les voitures se déprécient davantage, comme c'est particulièrement le cas des automobiles de luxe ou à moteur puissant. À ce double titre, le propriétaire d'une voiture luxueuse verse plus au fisc que le propriétaire d'une petite ou moyenne voiture.

Quoique lié au poids, le taux d'imposition des voitures de promenade est uniforme au Québec, soit de $0.70 le cent livres. À notre avis, il devrait plutôt être progressif, de façon que le propriétaire d'une grosse voiture paie un permis d'immatriculation proportionnellement plus élevé que celui d'une voiture plus petite. Il paraît équitable que le principe de progressivité des taux, qui s'applique déjà aux véhicules de commerce tant au Québec que dans les autres provinces, soit étendu aux voitures de promenade.

RECOMMANDATION VII-1

Les permis d'immatriculation des voitures de promenade devraient comprendre des taux progressifs, au lieu d'un taux uniforme comme c'est le cas présentement.

Le tableau VII-4 et le graphique VII-1 reproduisent deux échelles de taux d'immatriculation des voitures de promenade, que nous soumettons à titre d'exemple plutôt qu'à titre de recommandation. On remarquera que l'une comprend des taux plus progressifs que l'autre. Peu importe le tarif que choisisse le législateur, pourvu que le principe de la progressivité remplace le système actuel d'un taux unique, proportionné au poids. Les deux échelles que nous

TABLEAU VII-4

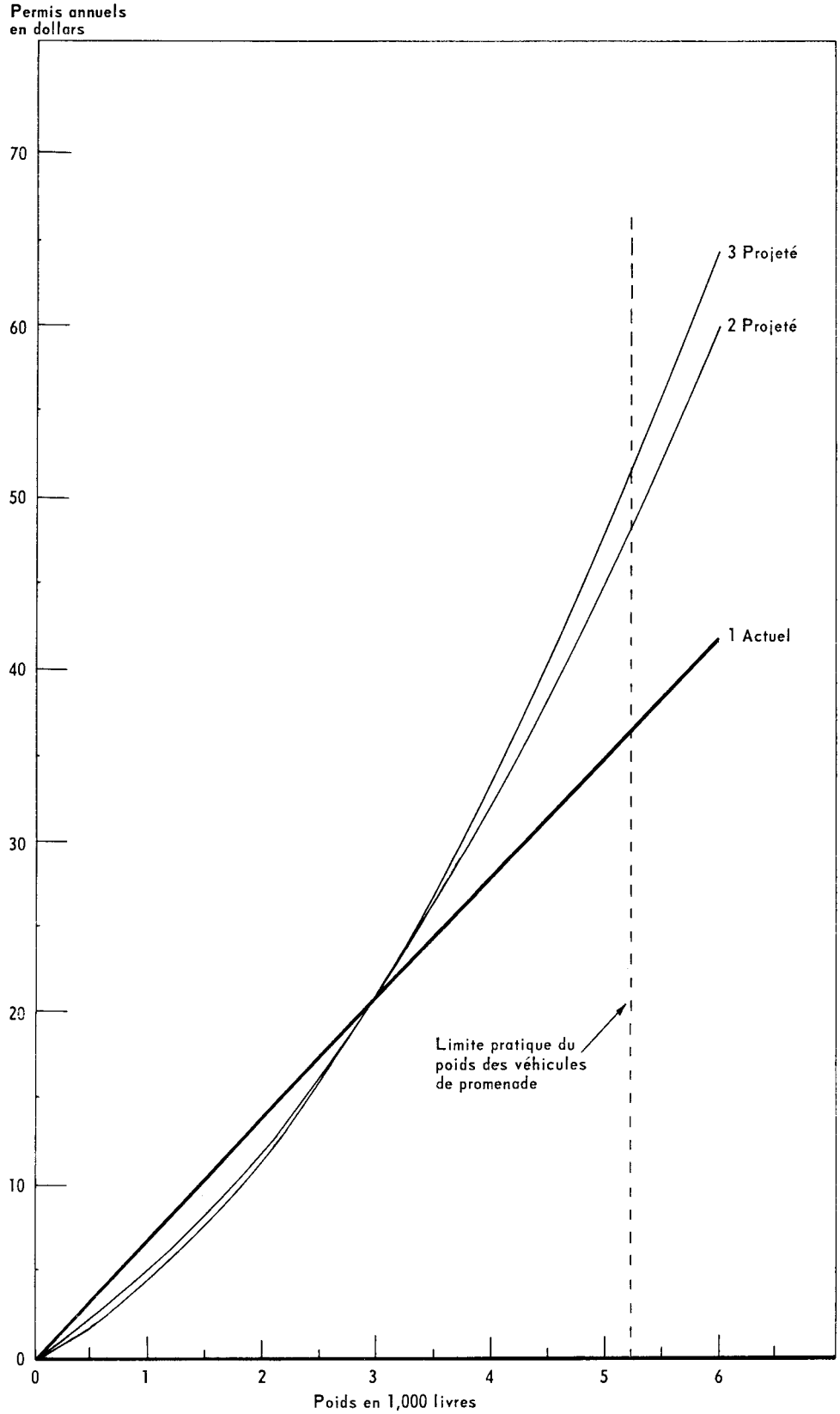
Comparaison entre le taux actuel et les tarifs proposés pour l'immatriculation des automobiles de promenade

Poids du véhicule en livres (1)	1 Coût des permis actuels (2)	2 Première échelle proposée	3 Deuxième échelle proposée
100	$ 0.70	$ 0.40	$ 0.30
200	1.40	0.80	0.70
300	2.10	1.30	1.10
400	2.80	1.80	1.50
500	3.50	2.30	1.90
600	4.20	2.80	2.40
700	4.90	3.30	2.90
800	5.60	3.80	3.40
900	6.30	4.40	3.90
1,000	7.00	5.00	4.50
1,100	7.70	5.60	5.10
1,200	8.40	6.20	5.70
1,300	9.10	6.90	6.30
1,400	9.80	7.60	7.00
1,500	10.50	8.30	7.70
1,600	11.20	9.00	8.40
1,700	11.90	9.70	9.10
1,800	12.60	10.40	9.90
1,900	13.30	11.20	10.70
2,000	14.00	12.00	11.50
2,100	14.70	12.80	12.30
2,200	15.40	13.60	13.20
2,300	16.10	14.50	14.10
2,400	16.80	15.40	15.00
2,500	17.50	16.30	16.00
2,600	18.20	17.20	16.90
2,700	18.90	18.10	17.90
2,800	19.60	19.00	18.90
2,900	20.30	20.00	20.00
3,000	21.00	21.00	21.00
3,100	21.70	22.00	22.10
3,200	22.40	23.00	23.20
3,300	23.10	24.10	24.40
3,400	23.80	25.20	25.50
3,500	24.50	26.30	26.70
3,600	25.20	27.40	28.00
3,700	25.90	28.50	29.20
3,800	26.60	29.60	30.50
3,900	27.30	30.80	31.80
4,000	28.00	32.00	33.10
4,100	28.70	33.20	34.40
4,200	29.40	34.00	35.80
4,300	30.10	35.70	37.20
4,400	30.80	37.00	38.60
4,500	31.50	38.30	40.10
4,600	32.20	39.60	41.50
4,700	32.90	40.90	43.00
4,800	33.60	42.20	44.50
4,900	34.30	43.60	46.10
5,000	35.00	45.00	47.70
5,100	35.70	46.40	49.20
5,200	36.40	47.80	50.90
5,300	37.10	48.30	52.50
5,400	37.80	50.80	54.20
5,500	38.50	52.30	55.90
5,600	39.20	53.80	57.60
5,700	39.90	55.30	59.30
5,800	40.60	56.80	61.10
5,900	41.30	58.40	62.90
6,000	42.00	60.00	64.70

Remarques: (1) Dans chaque cas, le poids indiqué est le maximum.
(2) À tous les permis, il faut ajouter le coût des plaques, soit un dollar.

GRAPHIQUE VII-1

Taux actuel et tarifs projetés pour les permis d'immatriculation des automobiles de promenade



présentons visent à alléger le fardeau du propriétaire d'une petite voiture et à accroître celui du propriétaire d'une voiture plus lourde, tout en gardant le même taux pour une voiture moyenne. On remarquera en effet que le coût des permis d'une voiture moyenne de 3,000 livres ne varie pas d'une formule à l'autre, tandis que celui des petites voitures diminuerait sensiblement dans la première échelle proposée et bien davantage dans la seconde.

Il nous est impossible de déterminer avec exactitude les répercussions fiscales des tarifs proposés, puisque les renseignements disponibles n'indiquent pas le nombre de voitures comprises dans les diverses catégories de poids. Toutefois, une analyse sommaire du graphique VII-1 nous permet de conclure que le nouveau système proposé rapporterait à l'État des sommes à peu près équivalentes et peut-être même supérieures à celles qu'il retire présentement. Si le financement de la construction ou de l'entretien du réseau routier l'exigeait, l'État pourrait percevoir davantage en augmentant les taux proposés, tout en gardant leur caractère progressif.

TABLEAU VII-5

Permis d'immatriculation de cinq catégories de voitures de promenade selon les taux en vigueur dans les provinces canadiennes, en 1965, et selon les échelles proposées pour le Québec

	1	2	3	4	5
	$	$	$	$	$
Terre-Neuve	18.00	18.00	18.00	18.00	18.00
Nouvelle-Écosse	11.00	15.00	21.00	27.00	31.00
Ile-du-Prince-Édouard	15.00	15.00	21.00	24.00	27.00
Nouveau-Brunswick	15.00	20.00	26.00	35.00	35.00
Québec:					
Actuel	12.90	17.80	24.10	30.40	33.90
Proposition 1	10.70	16.40	25.10	35.00	41.90
Proposition 2	10.10	16.00	25.40	36.80	44.00
Ontario	15.00	20.00	25.00	25.00	25.00
Manitoba	11.25	17.75	24.25	27.50	30.75
Saskatchewan	10.00	10.00	15.00	20.00	20.00
Alberta	10.00	10.00	15.00	20.00	20.00
Colombie-Britannique	14.40	18.00	22.50	31.50	31.50

Descriptions:

1 Volkswagen — 1,700 livres, empattement 94.5 po., 4 cylindres, 40 BHP.

2 Falcon, Chevy II ou Valiant — 2,400 livres, 109 po., 6 cylindres, 85 BHP.

3 Ford ou Chevrolet — 3,300 livres, 119 po., 8 cylindres, 170 BHP.

4 Buick — 4,200 livres, 123 po., 8 cylindres, 325 BHP.

5 Cadillac ou Impérial — 4,700 livres, 129.5 po., 8 cylindres, 325 BHP.

Source: Compilation faite à partir des lois pertinentes des diverses provinces.

On peut juger des effets des tarifs proposés en consultant le tableau VII-5, où nous comparons le coût d'immatriculation de cinq automobiles différentes en utilisant les taux en vigueur dans les diverses provinces canadiennes et ceux que nous proposons. On notera qu'il existe de légères différences entre certains chiffres apparaissant à la troisième colonne de ce tableau et ceux qui sont cités à la première du tableau VII-3 au sujet du coût des permis d'une automobile de 3,300 livres. Cet écart est attribuable à deux raisons. C'est que le tableau VII-5 cite des chiffres de 1965 et une voiture de 8 cylindres, tandis que le tableau VII-3 fait état de chiffres de 1964 et d'une voiture de 6 cylindres.

Si le poids d'une voiture doit servir de critère pour déterminer le coût du permis d'immatriculation, il paraîtrait raisonnable d'étendre le tarif des automobiles de promenade aux taxis et aux voitures destinées à la location, qui sont tous deux imposés présentement à un taux supérieur, soit d'un dollar le cent livres, comparativement à $0.70 dans le cas des autos de promenade. On pourrait alléguer que ces voitures d'usage commercial utilisent bien plus les routes que les autres autos de promenade; mais, à cet égard, elles sont davantage frappées par les taxes imposées sur les carburants et sur la vente, suivant qu'elles roulent plus et que leur rapide dépréciation en entraîne le fréquent renouvellement. Nous recommandons donc, par souci d'uniformité, que les taxis et les automobiles servant à la location soient imposés au même taux que les voitures ordinaires de promenade.

RECOMMANDATION VII-2

Les taxis et les automobiles de promenade servant à la location devraient être soumis au tarif des voitures ordinaires de promenade plutôt qu'à un taux supérieur, comme c'est actuellement le cas.

Les remorques que des particuliers utilisent pour transporter des effets personnels, des embarcations de plaisance, des traîneaux à moteur, par exemple, ainsi que les roulottes empruntent de plus en plus les routes et gênent parfois la circulation, particulièrement au temps des vacances et aux heures d'affluence. En nous fondant sur les principes généraux déjà énoncés, nous estimons qu'il faudrait imposer ces véhicules d'après le tarif des voitures de promenade, mais selon le poids et de la remorque et de sa charge plutôt que selon celui de la remorque vide. On pourrait, à cet effet, utiliser comme norme le poids de charge tel qu'il est indiqué par le manufacturier.

RECOMMANDATION VII-3

Les remorques tirées par des voitures de promenade devraient être imposées d'après le tarif des voitures de promenade, mais selon le poids de la remorque et de sa charge plutôt que selon le poids à vide comme c'est le cas actuellement.

Les véhicules de commerce

Seul le Québec se sert du poids à vide comme base d'imposition des véhicules de commerce, alors que le poids total du véhicule et de sa charge

prévaut ailleurs au Canada. Il nous semble que cette dernière norme est plus juste, puisque le poids total des véhicules et de leur charge entre en considération pour établir la résistance des ponts et des routes. Ce n'est pas tant les camions vides que chargés qui peuvent d'ailleurs les endommager. Il arrive du reste que des véhicules à vide diffèrent considérablement de poids, cependant qu'ils ont à peu près la même pesanteur une fois chargés. En conséquence, le critère du poids du véhicule à vide ne répond ni aux exigences du réseau routier, ni au principe de l'équité. C'est pourquoi, nous recommandons qu'on prenne pour critère du coût d'immatriculation des véhicules servant au commerce ou à l'industrie, non plus le poids du véhicule à vide, mais bien le poids total du véhicule et de sa charge.

RECOMMANDATION VII-4

La base d'imposition des véhicules d'utilité commerciale ou industrielle devrait être le poids du véhicule et de sa charge, plutôt que le poids à vide.

Une fois établi ce critère, il resterait cependant à en préciser les modalités d'application dans certains cas assez particuliers, comme celui des autobus et des camions. On pourrait prendre comme poids imposable des autobus, la somme du poids à vide du véhicule et d'un poids correspondant à autant de fois 150 livres qu'il y a de places dans le véhicule. Si, par exemple, un autobus pèse 20,000 livres à vide et contient 40 sièges, son poids total imposable s'élèvera à 26,000 livres. Quant aux camions, leur coût d'immatriculation pourrait être déterminé par un poids convenu par le propriétaire du véhicule selon la charge qu'il transporte habituellement, c'est-à-dire intermédiaire entre le poids minimum indiqué par le manufacturier et le poids maximum de charge autorisé par le ministère de la Voirie et revisé périodiquement en fonction de la résistance du réseau routier. On ne saurait cependant appliquer ce système sans soumettre de temps en temps les véhicules lourds à des vérifications, outre celles qui existent présentement, notamment durant la période du dégel, pour s'assurer qu'ils ne dépassent pas le poids convenu.

L'adoption de cette nouvelle norme d'immatriculation dans le cas des véhicules d'utilité commerciale et industrielle entraînera la revision des taux actuels. À notre avis, la nouvelle échelle, à l'instar de l'ancienne, devrait être progressive, mais comprendre plus de deux échelons. Il faudra, cependant, pour en établir les taux, tenir compte de plusieurs facteurs, tels que les besoins de l'État et les diverses catégories de véhicules. D'une part, dès lors qu'on substituerait au poids du véhicule à vide, le poids total et du véhicule et de sa charge, comme critérium d'imposition, l'État pourrait retirer à peu près le même revenu de l'immatriculation de ces véhicules en diminuant les taux actuels d'environ de moitié. Toutefois, l'écart que nous avons noté plus haut dans le coût d'immatriculation de ces types de véhicules entre le Québec et les autres provinces, justifierait de ne réduire les taux que de 25% de façon à

accroître les recettes tirées de cette source. D'autre part, il serait équitable de diversifier les taux selon les catégories de véhicules, tels les autobus, les camions-citerne, les camions-benne, les semi-remorques, les camionnettes ou les fourgonnettes. Certes la multiplication des taux selon les diverses catégories de véhicules pour les besoins de l'imposition, nécessitera des calculs complexes et fastidieux que les machines calculatrices pourraient toutefois effectuer facilement.

Les exemptions et les taux de faveur

En établissant le coût des permis, le législateur a prévu des exemptions et des réductions selon la nature ou l'usage du véhicule et la fonction du propriétaire. Il n'existe, de fait, qu'une exemption accordée en faveur de la machinerie motorisée du cultivateur qui l'emploie dans sa ferme. Mais nombreuses sont les réductions de frais d'immatriculation consenties à divers usagers ou organismes qui paient un montant forfaitaire au lieu du taux régulier. Le tableau VII-6 énumère les cas d'exemption ou de réduction des frais d'immatriculation.

On a remarqué au chapitre IV que les revenus provenant de l'immatriculation des véhicules automobiles ont diminué au Québec, par véhicule, de 1957 à 1962. On sait par ailleurs que les frais d'immatriculation des véhicules n'ont pas baissé durant cette période. Or, lorsqu'on répartit les véhicules par catégories, on constate que le rendement des permis a crû dans toutes les catégories à l'exception d'une seule que le ministère des Transports et Communications range sous le titre « autres véhicules ». De fait, le coût moyen d'immatriculation des voitures de cette catégorie est passé de $24.70 en 1957 à $7.17 en 1962, ainsi que l'indique le tableau VII-7.

D'après la classification du ministère des Transports et Communications, la catégorie « autres véhicules » comprend principalement les véhicules qui sont exemptés ou qui font l'objet d'une réduction de frais d'immatriculation, tels que, par exemple, les automobiles du gouvernement provincial, du gouvernement fédéral et des administrations municipales et scolaires, les remorques et les tracteurs de ferme, la machinerie motorisée industrielle et les autochenilles. Il est évident, d'après les données de ce tableau, que le nombre des véhicules de cette catégorie a considérablement augmenté de 1957 à 1962. À notre avis, il y a lieu de réduire sensiblement la liste actuelle des cas particuliers. Nous formulons donc, à cet égard, des recommandations qui, tout en simplifiant l'application du *Code de la route*, le rendront plus équitable.

Le traitement de faveur accordé aux cultivateurs pour l'immatriculation de leurs véhicules motorisés de ferme prête à des abus, en raison des définitions comprises dans la loi. On devrait donc reviser la définition des expressions « véhicule de ferme », « cultivateur » et « produits de la terre » afin que seuls les cultivateurs véritables, c'est-à-dire ceux dont la culture de la terre est le gagne-pain principal, bénéficient d'un traitement particulier.

TABLEAU VII-6

Cas d'exemption et de réduction des frais d'immatriculation des véhicules automobiles, en 1965

	Usages	Taux nominal
		$
Machinerie, outillage et tracteur de ferme	du cultivateur pour les besoins de sa ferme....	Aucun
Remorque et semi-remorque	du cultivateur.....	0.50
Tracteur	du cultivateur en dehors de sa ferme.....	5.00
Tout type de véhicules	des institutions de bienfaisance.....	2.50
Autobus scolaire	pour les besoins des commissions scolaires.....	2.50
Tout type de véhicules	du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, à l'exception des sociétés d'État..	2.50
Tout type de véhicules	des villes de Québec et de Montréal.....	2.50
Véhicules autres que les voitures de promenade	des municipalités autres que Québec et Montréal.	2.50
Ambulance	d'un hôpital subventionné par l'État.....	2.50
Véhicule sans boîte ni plate-forme	construction, réparation et entretien de toutes sortes.....	26.00
Tout type de véhicules	n'utilisant pas la voie publique et circulant uniquement sur des terrains privés.....	26.00
Tout type, sauf les véhicules lourds	circulant sur des chemins isolés du réseau routier.	5.00
Véhicule lourd	circulant sur des chemins isolés du réseau routier.	26.00
Tout type de véhicules	d'un diplomate de carrière.....	2.50
Véhicule de remorque	jusqu'à 2 tonnes.....	26.00
	2 tonnes et plus.....	51.00
Tout type de véhicules	destiné au service public et ne circulant que sur chemin ou terrain privé.....	2.50
Traîneau à moteur	utilisé pour le plaisir.....	4.00
Souffleuse à neige	.....	2.50
Motocyclette	.....	4.00

Source: Le *Code de la route* et les arrêtés ministériels pertinents.

TABLEAU VII-7

Catégories de véhicules automobiles immatriculés et coût moyen de l'immatriculation, en 1957 et en 1962

	1957		1962	
	Nombre	$	Nombre	$
Voitures de promenade incluant les taxis...	677,336	22.73	986,457	23.27
Camions et tracteurs	176,281	65.82	212,481	72.39
Autobus, y compris les autobus scolaires....	4,262	153.22	8,161	168.00
Motocyclettes	13,040	3.80	12,228	4.00
Remorques	49,022	29.37	101,524	30.00
Autres véhicules	10,128	24.70	61,853	7.17
TOTAL	930,069	31.60	1,382,704	31.28

Source: The Motor Vehicle, Bureau fédéral de la statistique, bulletins 53-219 et 53-220, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

RECOMMANDATION VII-5

La définition de « véhicule de ferme » devrait être revisée afin que le traitement particulier ne s'applique qu'aux cultivateurs véritables.

Les remorques utilisées par les cultivateurs sont actuellement soumises à un montant forfaitaire de $0.50. Or, ce montant est démesurément bas et ne couvre qu'une faible partie du coût des contrôles administratifs. Nous recommandons donc qu'il soit porté à $5.

RECOMMANDATION VII-6

Le permis d'immatriculation des remorques utilisées par les cultivateurs devrait être porté à $5.

Nous traitons ailleurs dans notre rapport, particulièrement aux chapitres V et XII, de l'évolution socio-économique des institutions de bienfaisance au Québec. En raison de cette évolution, il paraît raisonnable d'exiger des institutions de bienfaisance les mêmes taux d'immatriculation de leurs véhicules, que ceux qu'acquitte tout autre contribuable.

RECOMMANDATION VII-7

Les véhicules des institutions de bienfaisance devraient être assujettis aux tarifs réguliers d'immatriculation des catégories auxquelles ils appartiennent.

Il ne semble plus y avoir de raison valable d'accorder aux autobus scolaires un traitement particulier, puisque les déficits des commissions scolaires sont maintenant comblés par l'État. L'assujettisement de ces autobus au taux

normal des véhicules de commerce faciliterait l'application de la loi et fermerait une voie d'évasion fiscale, sans pour autant accroître le fardeau financier des commissions scolaires.

RECOMMANDATION VII-8

Le permis d'immatriculation des autobus scolaires devrait être le même que celui des autres véhicules de commerce.

Tous les véhicules de commerce des municipalités font actuellement l'objet d'un traitement particulier. Par ailleurs, les voitures de promenade appartenant aux municipalités sont sujettes au tarif régulier, sauf celles de Montréal et de Québec. Pareil traitement de faveur accordé aux villes de Montréal et de Québec se justifie difficilement dès lors que le coût de construction et d'entretien des routes est de plus en plus une responsabilité de l'État. De plus, on ne peut prétendre que les voitures appartenant à ces villes n'empruntent jamais les routes et les ponts, qui sont financés en totalité ou en partie par le gouvernement provincial.

En fait, tous ces véhicules municipaux devraient, à notre avis, être soumis aux tarifs réguliers de leur catégorie. Au chapitre XII, nous recommandons que l'État verse aux municipalités des subventions tenant lieu de taxe foncière, puisqu'il bénéficie des services municipaux. Il n'y a donc pas de raison d'accorder un traitement de faveur aux véhicules des municipalités qui profitent elles-mêmes des dépenses de voirie effectuées par le gouvernement provincial. En conséquence, nous recommandons que les véhicules municipaux, tant de promenade que de commerce, soient soumis aux tarifs réguliers de leur catégorie, avec une réserve, toutefois, à l'endroit des camions à incendie, des camions à ordures et des arroseuses qui, à cause de leurs caractéristiques particulières et de leur usage, pourraient être imposés à un taux réduit, égal aux trois quarts du tarif commercial.

RECOMMANDATION VII-9

Les véhicules appartenant aux municipalités devraient être soumis aux tarifs réguliers de leur catégorie. Toutefois, les camions du service d'incendie de même que les camions à ordures et les arroseuses devraient être imposés à un taux égal aux trois quarts du tarif commercial.

Le cas des ambulances est semblable à celui des autobus scolaires. Celles qui appartiennent à des particuliers ou à des organismes non subventionnés sont imposables au même titre que les autres véhicules, alors que celles des hôpitaux subventionnés font l'objet d'un traitement de faveur. Il nous semble que le traitement accordé aux ambulances devrait être semblable à celui que nous proposons pour les autobus scolaires, c'est-à-dire qu'elles devraient être assujetties au tarif normal.

RECOMMANDATION VII-10

Toutes les ambulances, quel que soit leur propriétaire, devraient être soumises au tarif qui s'applique aux véhicules de cette catégorie.

Les véhicules qui ne sont pas munis d'une boîte ou d'une plate-forme, comme les compresseurs et les pelles mécaniques, mais qui empruntent la voie publique, sont actuellement immatriculés moyennant un taux nominal de $26. À notre avis, tout véhicule qui se déplace sur la voie publique, qu'il soit muni ou non d'une boîte ou d'une plate-forme, devrait être imposé suivant son poids. Toutefois, comme ces machines peuvent être parfois très lourdes, nous recommandons de limiter le coût maximum du permis à $100.

RECOMMANDATION VII-11

Les véhicules qui ne sont pas munis d'une boîte ou d'une plate-forme, mais qui empruntent la voie publique, devraient être soumis au tarif régulier des véhicules de commerce. Toutefois, le coût du permis ne devrait pas excéder $100.

Les permis de conduire

Le permis de conduire est délivré depuis peu au Québec tous les deux ans, au taux annuel de $2.50. On a même modifié la date de son échéance en 1965, de façon qu'elle coïncide avec l'anniversaire de naissance du détenteur. Ainsi, le Bureau des véhicules automobiles répartit son travail sur toute l'année. Il nous paraîtrait avantageux de pousser plus loin dans cette voie et d'émettre les permis de conduire tous les trois ans. Il en résulterait une économie appréciable des frais d'administration.

RECOMMANDATION VII-12

Les permis de conduire devraient être émis pour une période de trois ans.

Les permis de commerce

Les permis de garagistes et de commerçants d'automobiles varient entre $5, $10 et $20 selon les municipalités; il est, par exemple, de $20 à Québec, à Montréal, à Westmount, à Outremont, à Verdun et à Lachine. Nous croyons que ces permis devraient être uniformisés à $25 à travers tout le Québec. On simplifierait ainsi l'administration de la loi tout en tenant compte du coût accru des mesures de contrôle.

RECOMMANDATION VII-13

Les permis de garagistes et de commerçants de véhicules automobiles devraient être uniformisés à $25 dans tout le Québec.

Les droits imposés aux sociétés

Les principaux droits imposés aux sociétés en vertu de la *Loi des compagnies* (S.R.Q. 1964, ch. 271) et de la *Loi des renseignements sur les compagnies* (S.R.Q. 1964, ch. 273), ont trait à la constitution même des sociétés à capital social, à l'émission des lettres patentes supplémentaires, à l'abandon des chartes et aux renseignements sur les compagnies. À ces titres, l'État perçoit annuellement près d'un million et demi de dollars. Chaque nouvelle société qui se constitue, doit acquitter ou un droit de $25 lorsqu'elle n'a pas de capital, ou des droits de $100 et plus selon l'importance du capital autorisé. Le tableau VII-8 énumère ces divers taux.

TABLEAU VII-8

Droits payés lors de la constitution de nouvelles sociétés

	Droits
sans capital	$ 25
capital autorisé:	
$40,000 ou moins	$100
$40,000 à $200,000	$100, plus $1 pour chaque $1,000 ou fraction en sus de $40,000;
$200,000 à $500,000	$260, plus $0.50 pour chaque $1,000 ou fraction en sus de $200,000;
$500,000 ou plus	$410, plus $0.20 pour chaque $1,000 ou fraction en sus de $500,000;

Source: La *Loi des compagnies.*

Cette nouvelle tarification, établie en 1962, a accru de $250,000 les revenus de l'État à ce titre. Son échelle de taux, tout en étant inférieure à celle de l'Ontario, équivaut à peu près à celle du gouvernement fédéral. Il n'y a pas lieu de la modifier pour le moment, non plus que les droits relatifs aux abandons de charte.

Les droits payés en vertu de la *Loi des renseignements sur les compagnies* comprennent un honoraire de $10 versé annuellement avec l'envoi de renseignements généraux sur la société. Ils ont rapporté une somme de quelque $442,000 au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1965, soit $426,000 en honoraires attachés aux rapports annuels et $16,000 aux prospectus. C'est dire que 42,600 sociétés ont fait tenir leur rapport annuel alors qu'environ 52,250 compagnies à capital social ont fait une déclaration d'impôt sur le revenu durant la même année. C'est notamment en raison de cette disparité que nous avons recommandé, au chapitre V, de joindre ces droits à la taxe sur les établissements d'affaires, en vue de simplifier la routine administrative des sociétés et du gouvernement.

Les droits sur les actes judiciaires

Des droits sont également exigés sur certaines transactions ou actes judiciaires, en vertu de la *Loi des timbres* (S.R.Q. 1964, ch. 80), de la *Loi des salaires d'officiers de justice* (S.R.Q. 1964, ch. 31) et de la *Loi des bureaux d'enregistrement* (S.R.Q. 1964, ch. 319). De plus, certains préposés à l'administration de la justice doivent verser à l'État, en vertu de la *Loi du pourcentage sur les honoraires de certains officiers publics* (S.R.Q. 1964, ch. 81), une quote-part des honoraires perçus dans l'exercice de leurs fonctions. Nous examinons ensemble ces quatre lois, à cause de leur interdépendance sur le plan administratif et fiscal.

Ces lois tirent leur origine du siècle dernier et sont une source de confusion quant à la rémunération des préposés à l'administration de la justice, c'est-à-dire des greffiers, des protonotaires, des shérifs et des préposés à l'enregistrement, que la loi appelle régistrateurs. Certains d'entre eux sont rémunérés sur une base d'honoraires; d'autres, par salaire. Le tableau VII-9 résume la répartition des préposés à l'administration de la justice, selon leur mode de rémunération en 1964.

TABLEAU VII-9

Répartition des préposés à l'administration de la justice selon le mode de rémunération, en 1964

	Salaire	Honoraires	Total
Procédures judiciaires			
Protonotaires et greffiers	29	57	86
Shérifs	2	27	29
	31	84	115
Enregistrement d'actes			
Préposés à l'enregistrement (régistrateurs)	20	75	95
TOTAL	51	159	210

Source: Le ministère de la Justice du Québec.

Les préposés à l'administration de la justice, qui sont rémunérés sur une base d'honoraires, sont assujettis à la *Loi du pourcentage sur les honoraires de certains officiers publics* et doivent verser à l'État 20% des honoraires ainsi reçus, après déduction d'une exemption de $3,000 et de leurs frais de bureau, comme le salaire de leurs employés, les dépenses de papeterie et même le coût du mobilier lorsque celui-ci n'est pas fourni par le conseil de comté ou par le ministère des Travaux publics. Il ne paraît pas superflu d'ajouter que les honoraires touchés par ces préposés à l'administration de la justice, sont parfois trop élevés par rapport aux exigences de leur fonction.

Les revenus tirés des droits sur les actes judiciaires sont assez modestes puisqu'ils ne s'élevaient qu'à $4 millions en 1965, tel que le montre le tableau VII-10.

TABLEAU VII-10

Recettes des droits sur les actes judiciaires, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de dollars
1956	1.0
1957	1.1
1958	1.1
1959	1.2
1960	3.0
1961	3.0
1962	3.3
1963	3.5
1964	3.8
1965	4.0

Source: Les comptes publics du Québec.

L'accroissement subit des revenus des droits d'enregistrement et des timbres judiciaires, de 1959 à 1960, est attribuable à un changement des méthodes comptables. Avant 1960, les sommes versées à certains préposés à l'administration de la justice étaient soustraites directement du montant des revenus, tandis qu'elles sont maintenant comprises dans les revenus et, par ailleurs, inscrites parmi les dépenses.

Le système de rémunération des préposés à l'administration de la justice nous semble désuet, et la différence de traitement entre ceux qui reçoivent des honoraires et ceux qui reçoivent un salaire nous apparaît injuste. À notre avis, tous les préposés à l'administration de la justice devraient être rémunérés par salaire, à l'instar de tous les autres employés de l'État. Ainsi les revenus provenant de l'enregistrement des actes et des procédures judiciaires seraient entièrement versés au trésor public.

RECOMMANDATION VII-14

Les greffiers, les protonotaires, les shérifs, les préposés à l'enregistrement et les autres préposés à l'administration de la justice devraient être rémunérés par salaire.

Les droits d'enregistrement et les timbres judiciaires devraient être imposés en vertu d'une seule loi, la *Loi des timbres*, par exemple, plutôt qu'aux termes de plusieurs lois distinctes. De plus, les droits devraient être uniformisés à travers tout le Québec.

RECOMMANDATION VII-15

Les droits d'enregistrement et les timbres judiciaires devraient être imposés en vertu d'une seule loi et uniformisés à travers tout le Québec.

Les permis de chasse et de pêche sportives

Les permis de chasse et les permis de pêche, délivrés pour la pratique des sports, relèvent du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche. Ils ont rapporté ensemble $2.4 millions au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1965, soit les permis de chasse, $1.7 million et les permis de pêche, $0.7 million.

Les permis de chasse sont émis en vertu de la *Loi de la chasse* (S.R.Q. 1964, ch. 202), et leurs taux sont déterminés par arrêté ministériel en tenant compte du lieu de domicile des usagers, selon que ceux-ci habitent ou non le Québec. Les taux imposés aux gens de l'extérieur n'ont pas subi de changement depuis au delà de dix ans, tandis que ceux qui s'appliquent aux habitants du Québec ont été revisés en 1963, alors qu'ils furent accrus d'environ 25%. Le tableau suivant fait état des coûts actuels des permis de chasse, délivrés aux gens domiciliés au Québec ou à l'extérieur pour s'adonner à la chasse sur le territoire québécois.

TABLEAU VII-11

Coût des permis de chasse sportive en vigueur, en 1965

	Québécois	Gens de l'extérieur
	$	$
Oiseaux migrateurs et petit gibier	3.25	15.50
Chevreuils et animaux moyens	4.25	25.50
Orignaux	12.50	101.00

Source: Le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche.

L'émission des permis de pêche est autorisée par la *Loi de la pêche* (S.R.Q. 1964, ch. 203) et les taux en usage sont fixés sur l'avis du ministre. Le coût du permis annuel est de $1.10 pour les Québécois et de $5.25 pour les gens de l'extérieur. Ceux-ci doivent en plus obtenir, pour la pêche du saumon, un permis de $15.50, valable durant toute la saison, ou de $5.25 pour trois jours. Il convient de rappeler que nul permis n'est requis pour pêcher dans le Saint-Laurent et dans les rivières en dehors des parcs ou des réserves.

Le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche régit une partie importante de la vie et des sports de plein air. Aussi, pour agrémenter la vie des touristes de l'intérieur ou de l'extérieur dans la nature, consacre-t-il des sommes importantes à l'aménagement des parcs et de l'habitat des animaux, particulièrement à la pisciculture et à la protection du poisson et du gibier. Il nous paraîtrait normal que les principaux bénéficiaires de ces services,

notamment les chasseurs, les pêcheurs et les campeurs contribuent davantage à leur financement à mesure qu'ils disposent de plus en plus d'espace accessible pour la pratique des sports de plein air. En effet, la politique du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche tend présentement à restreindre la superficie louée aux clubs privés, afin de rendre au grand public la jouissance des espaces facilement accessibles.

À la lumière de ce principe, le coût des permis de chasse, destinés aux Québécois, a été revisé depuis peu et semble raisonnable. De même, celui du permis de chasse imposé aux gens de l'extérieur, paraît aussi équitable, même s'il n'a pas été augmenté depuis assez longtemps. Il n'y a donc pas lieu de modifier l'un ou l'autre pour le moment. Quant aux permis de pêche, leurs coûts n'ont pas varié depuis 1940, tant pour les Québécois que pour les gens de l'extérieur. On pourrait les augmenter tout en cherchant à rendre les territoires de pêche, comme de chasse, plus facilement accessibles au public.

RECOMMANDATION VII-16

Les taux actuels des permis de pêche pourraient être augmentés.

Les permis délivrés aux termes de la *Loi des licences*

La première *Loi des licences* (Statut 34, Victoria, ch. 2) fut édictée au Québec en 1870, bien que plusieurs de ses dispositions remontent à une époque antérieure. Elle était une refonte de toutes les lois adoptées précédemment en matière de permis, tout en étendant la réglementation à d'autres secteurs de l'activité commerciale. Les premiers permis relatifs aux lieux d'amusement furent imposés en 1875 aux cirques et aux ménageries. Puis, de 1877 à 1921, la liste s'allongea pour inclure les salles de quilles, les bureaux de prêts, les maisons de courtage, les buanderies, les distributrices automatiques et les hippodromes.

La *Loi des licences* fut refondue en 1921, alors que la législature adopta la première *Loi des liqueurs alcooliques* qui comprenait l'établissement d'une régie des alcools. Depuis lors, elle a subi peu de changements, sauf que les droits sur le pari mutuel ont été augmentés en 1964. Elle touche présentement l'activité des personnes ou des établissements suivants: les commissaires-priseurs appelés « encanteurs », les colporteurs, les courtiers, les prêteurs sur gages, les regrattiers, les restaurants, les hôtels et les maisons de chambres, les lieux d'amusement, les hippodromes, les salles de billard et les salles de quilles, les bureaux de prêts non constitués en sociétés, le commerce et la possession de la poudre, les traversiers, les distributeurs automatiques et les buanderies publiques.

Les revenus bruts que procure l'application de la *Loi des licences*, ont atteint $10 millions au cours de l'exercice 1964/65, dont $8.8 millions prove-

naient des droits sur le pari mutuel. Il est bien évident, par ces chiffres, que si l'aspect fiscal prime au poste des droits sur les hippodromes, il est négligeable dans les autres cas où le rôle prédominant de la loi en est un de contrôle et de protection publique. Mais le ministère du Revenu chargé de l'application de la *Loi des licences*, ne pouvait en pratique que s'occuper de percevoir les droits en émettant des permis. En conséquence, nous proposons que l'émission et le contrôle des permis soient, selon les cas, transférés à d'autres ministères ou même aux municipalités.

Voici comment pourrait se faire cette répartition: les commissaires-priseurs, les colporteurs, les bureaux de prêts, le commerce et la possession de la poudre, les prêteurs sur gages et les regrattiers pourraient relever du ministère de la Justice; les traversiers, du ministère des Transports et Communications; et les courtiers, de la Commission des valeurs mobilières. Par ailleurs, le contrôle des salles de billard et des salles de quilles, des lieux d'amusement, des buanderies publiques et des distributeurs automatiques pourrait être confié aux municipalités. On sait, d'autre part, que le contrôle des restaurants, hôtels et maisons de chambres a été transféré récemment au ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, bien que le ministère du Revenu continue temporairement de percevoir les droits liés à ce contrôle.

Nous avons constaté que la plupart des droits imposés en vertu de la *Loi des licences* n'ont pas été revisés depuis plusieurs années suivant l'accroissement des frais de contrôle. À notre avis, ils pourraient être augmentés à la suite d'une étude de ces frais.

RECOMMANDATION VII-17

L'émission des permis, délivrés sous l'empire de la Loi des licences, *ne devrait plus relever du ministère du Revenu, à l'exception de ceux qui se rapportent aux hippodromes. L'émission des autres permis devrait relever, selon les cas, des ministères ou organismes gouvernementaux les plus aptes à exercer un contrôle sur ce genre d'activité, ou même des municipalités.*

Divers autres permis et droits

Outre les permis et les droits que nous venons d'analyser succinctement, il en existe un grand nombre d'autres imposés en vertu de la juridiction des divers ministères de l'administration du Québec. Plusieurs de ces droits sont liés directement à la gestion des richesses naturelles, tels les droits sur les mines et sur la coupe de bois, et sont traités ailleurs dans notre rapport. Il en est d'autres qui sont assimilables aux impôts, comme les droits sur la vente de la bière, dont nous parlons au chapitre IX. Enfin, certains droits s'apparentent plutôt aux honoraires que divers ministères touchent en retour de services rendus. Le tableau VII-12 énumère les permis et les droits de ce dernier type, et indique les montants qu'ils ont rapportés durant l'exercice 1963/64.

TABLEAU VII-12

Montants perçus en vertu de divers permis et droits durant l'exercice 1963/64

	Nature	$
Affaires culturelles	Frais d'inscription au Conservatoire de musique	3,880
Agriculture et colonisation	Organismes de mise en marché	200
	Concession de lots	2,099
Famille et Bien-être social	Foyers pour vieillards	1,730
Finances	Curatelle	237,511
	Service des assurances	237,410
Éducation	Écoles professionnelles privées	4,995
Législation — Conseil législatif	Bills authentiqués	774
Législation — Assemblée législative	Bills privés	36,005
Justice	Agences d'investigation et de sécurité, et port d'armes	18,492
Santé	Hôpitaux privés	3,950
	Certificats de mariage, de naissance et de décès.	19,193
	Statistiques démographiques	18,658
Secrétariat	Loi des valeurs mobilières	246,120
	Loi du courtage immobilier	147,595
	Bureau de censure du cinéma	190,670
	Érection de villes	1,775
	Certificats de titres ou de charges	2,280
	Légalisation de signature	531
Terres et Forêts	Sucreries	6,594
	Lettres patentes et transferts	135,966
Travail	Électriciens, plombiers, mécaniciens, machines fixes, installations électriques et inspection des établissements	2,929,836
	TOTAL	4,246,264

Source: Les comptes publics du Québec.

Environ 70% des revenus tirés de ces diverses sources sont perçus par le ministère du Travail, en vertu des permis et des droits qu'il impose à des personnes telles que les électriciens, les plombiers et les mécaniciens de machines fixes, et surtout aux installations électriques et pour les inspections des

établissements industriels et commerciaux. L'action du ministère du Travail réunit, à cet égard, les trois éléments de contrôle, de service et de revenu qui sont généralement rattachés à l'émission des permis.

Il y aurait lieu de tenir étroitement liés par un juste équilibre ces éléments de contrôle, de service et de revenu dans l'imposition des permis à l'activité humaine, soit personnelle, industrielle ou commerciale. Qui songe, par exemple, que l'imposition d'un permis comme celui de conduire, entraîne la surveillance de la sécurité routière ? En conséquence, le montant des permis devrait être généralement proportionné au coût du contrôle et du service de l'État. Nous n'entendons pas recommander, par là, que les services du gouvernement soient lucratifs, mais nous estimons que le coût des permis et des droits devrait, règle générale, être fixé en tenant compte des dépenses encourues par la délivrance des permis et par le service qui en découle. Or, nous avons noté à quelques reprises que les taux de maints permis et droits en vigueur ont été établis à une époque où les frais d'administration étaient moins élevés qu'aujourd'hui. Il importerait donc de les reviser de nos jours et périodiquement au cours du temps.

RECOMMANDATION VII-18

Les taux des permis et des droits devraient, règle générale, être établis de façon telle que le gouvernement fasse ses frais, en retour des services inhérents à l'administration de ces droits.

Chapitre VIII

Les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles

Il est juste que les richesses naturelles d'un territoire soient exploitées au bénéfice de tous ses habitants qui en sont les véritables propriétaires. La collectivité peut retirer de leur exploitation divers avantages qui s'expriment en termes d'emploi, d'activité économique et de revenu au trésor public.

À cet égard, le gouvernement du Québec a déjà adopté, au cours des temps, certaines mesures destinées à faire participer la population à l'exploitation de ses ressources forestières, minérales ou hydro-électriques. Par exemple, il a interdit en 1910 l'exportation du bois de pâte à papier pour le faire transformer sur place. Il a fait, en 1947, une obligation aux industries forestières d'ouvrer complètement au Québec le bois issu de nos forêts publiques; il avait par ailleurs imposé en 1946, sur la coupe du bois de pâte à papier et sur la production hydro-électrique, une taxe destinée à assurer le progrès de l'éducation. Plus récemment, l'étatisation de neuf sociétés d'électricité a permis de procéder à une certaine uniformisation des tarifs, en vue de l'industrialisation

décentralisée du territoire au bénéfice des régions défavorisées. De même, les nouveaux tarifs que la *Loi des droits sur les mines*, adoptée en 1965, a établis pour les droits miniers, cherchent à encourager le traitement des minerais au Québec même; enfin, par la société d'exploration minière créée en 1965, la population québécoise pourra prendre une part plus grande à la mise en valeur et à l'exploitation de ses ressources minérales.

Des porte-parole d'associations qui n'étaient pas liées à l'exploitation des richesses naturelles, nous ont exprimé lors des audiences publiques, l'avis que le Québec devait retirer sensiblement plus de revenus de ses richesses naturelles. Des représentants d'industries ont prétendu, au contraire, que les impôts actuels menaçaient déjà de porter atteinte à la vie des entreprises face à la concurrence voisine ou étrangère. Quelle est donc la part des droits, redevances et impôts que le gouvernement du Québec peut lever de l'exploitation des richesses naturelles, avec un égal souci d'équité envers la population et à l'égard de l'exploitant ? Nous n'avons pas la prétention de répondre complètement à cette ambitieuse question. Nous tâcherons cependant d'en cerner les éléments en examinant l'état de nos richesses naturelles, la marche de l'industrie qui les exploite, le mode de gestion et les revenus de l'État en ce domaine.

Les terres et les forêts

Avant d'étudier les revenus que l'État tire de l'exploitation des terres et des forêts, il est nécessaire de faire le tour du domaine forestier et d'analyser la marche de l'exploitation forestière au Québec, de façon à voir la place de la fiscalité dans la gestion d'une de nos plus importantes richesses naturelles.

L'étendue et l'affectation du domaine forestier

En vertu de l'article 109 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le Québec a juridiction sur l'étendue de son territoire qui comprend une superficie de 594,860 milles carrés. Si on laisse de côté les 310,560 milles carrés situés au nord du 52° de latitude nord et jugés encore en grande partie inaccessibles dans la perspective actuelle de l'économie, on peut ramener les terres accessibles du Québec à une superficie de 284,300 milles carrés situés plus au sud. De cette étendue, 13,882 milles carrés forment les terres en culture et en pâturage; tout le reste, soit 270,000 milles carrés, constitue la forêt avec des nappes d'eau et des terrains improductifs.

Le tableau VIII-1 répartit, selon le mode de propriété et d'usage, les forêts du Québec sises au sud du 52° de latitude nord. Le domaine forestier privé n'atteint pas tout à fait 10% de tout ce territoire, soit quelque 26,000 milles carrés sur environ 270,000 milles carrés, au regard du domaine de l'État qui en comprend 90%.

Selon les grandes divisions établies par le ministère des Terres et Forêts, environ 85,000 milles carrés, soit 31.6% du territoire forestier, sont concédés

TABLEAU VIII-1

Tenure des terrains forestiers au sud du 52° de latitude nord
(eau et terrains improductifs inclus)

	Milles carrés	Hectares	Pourcentages
FORÊTS DES PARTICULIERS	(26,240)	(6,796,128)	(9.7)
Propriétés de 2,000 acres et plus	8,981	2,326,068	3.3
Propriétés de moins de 2,000 acres	17,259	4,470,060	6.4
FORÊTS PUBLIQUES			
Gouvernement fédéral	(388)	(100,492)	(0.1)
Forêt expérimentale	11	2,849	..
Réserves indiennes	280	72,520	0.1
Réserves militaires et autres	19	4,921	..
Parc de la Gatineau	78	20,202	..
Gouvernement du Québec	(243,790)	(63,141,313)	(90.2)
Concessions forestières	85,451	22,131,705	31.6
Réserves cantonales	3,211	831,645	1.2
Forêts domaniales	795	205,904	0.3
Réserves forestières spéciales	752	194,767	0.3
Lots de colonisation disponibles	2,600	673,397	1.0
Terrains vacants	150,981	39,103,895	55.8
TOTAL	270,418	70,037,933	100.0

Remarque: Les deux points indiquent un pourcentage inférieur à 0.1%.

Source: Rapport du ministère des Terres et Forêts pour l'exercice 1963/64.

pour l'exploitation du bois; quelque 3,000 milles carrés forment les « réserves cantonales » destinées à pourvoir aux besoins de la population; et près de 800 milles carrés de forêt sont compris dans des réserves dites « domaniales » pour les besoins de l'industrie forestière et même de la population. En outre, un peu plus de 750 milles carrés sont rangés dans la catégorie des « réserves forestières spéciales », qui servent particulièrement à l'établissement des colonies forestières. Il reste une superficie de près de 151,000 milles carrés, soit plus de 55% du territoire forestier, qu'on désigne par « terrains vacants » en incluant les terrains boisés improductifs ainsi que les « forêts vacantes », qui ne sont ni concédées ni affectées à un usage quelconque.

La marche de l'industrie forestière

Quel est le rôle de ce domaine forestier dans la vie économique du Québec? Sert-il à aviver la croissance soutenue de l'activité industrielle? La valeur des coupes de bois de tout genre s'élevait au Québec en 1962, à $222.5 millions,

soit 25.1% de la valeur de la production forestière canadienne. En examinant toutefois la production forestière du Québec depuis 1940, par exemple, on remarquera qu'elle tend à rester stationnaire, au milieu de légères fluctuations, et même à diminuer graduellement par rapport à celle de l'ensemble du Canada. On le constate particulièrement par le volume du bois coupé au cours de ces vingt dernières années, tel qu'il apparaît au tableau VIII-2.

TABLEAU VIII-2

Production forestière au Québec et au Canada, de 1940 à 1962

	Québec		Canada		Québec par rapport au Canada	
	Millions de pieds cubes	Millions de dollars	Millions de pieds cubes	Millions de dollars	Volume %	Valeur %
1940.....	904.5	72.8	2,664.4	202.1	33.9	36.0
1943.....	920.6	107.4	2,571.3	279.8	35.8	38.4
1946.....	1,073.0	178.7	2,821.9	435.7	38.0	41.0
1949.....	857.5	163.3	2,685.9	492.0	31.9	33.2
1952.....	994.9	246.0	3,205.4	763.2	31.0	32.2
1955.....	984.1	249.5	3,280.1	829.6	30.0	30.1
1958.....	816.8	193.0	2,854.7	638.6	28.6	30.2
1959.....	877.2	215.3	3,186.4	715.7	27.5	30.1
1960.....	879.9	212.6	3,431.5	806.5	25.6	26.4
1961.....	914.1	239.5	3,303.3	846.0	27.7	28.3
1962.....	876.0	222.5	3,431.8	887.8	25.5	25.1

Sources: De 1940 à 1955: *Opérations en forêt, estimations revisées de la production forestière, 1940-1953*, bulletin 25-501; 1958 et 1959: *Opérations en forêt, estimations définitives de la production forestière*, bulletin 25-201; et de 1960 à 1962: *Abattage*, bulletin 25-201, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Tous ces bois coupés comprennent évidemment diverses espèces dont les deux plus importantes continuent d'être, au Québec, le bois à pâte et les billes. Le bois à pâte vient au premier rang; et sa place prépondérante s'est même affirmée davantage en passant de 46% en 1940 à 59% en 1962 de la production forestière québécoise. Malgré cet accroissement, la production québécoise a perdu graduellement de l'importance, depuis 1940, comparativement à l'ensemble du Canada ainsi que le fait voir le tableau VIII-3.

On aperçoit d'ailleurs le reflet de ce recul dans la place amoindrie qu'occupe l'industrie québécoise des pâtes et papiers au Canada, par rapport aux années d'avant-guerre. D'après les données du tableau VIII-4, la valeur nette de sa production n'atteignait plus en 1962 que 37.2%, au lieu de 53.9% en 1929, de celle de la production canadienne.

TABLEAU VIII-3

Production de bois de pâtes à papier au Québec et au Canada, de 1940 à 1962

	Québec		Canada		Québec par rapport au Canada	
	Millions de pieds cubes	Millions de dollars	Millions de pieds cubes	Millions de dollars	Volume %	Valeur %
1940	411.2	43.4	681.0	70.4	60.4	61.6
1943	394.5	54.8	699.9	97.6	56.4	56.1
1946	546.1	109.3	951.9	185.2	57.4	59.0
1949	420.7	101.4	788.6	186.3	53.3	54.4
1952	577.6	164.4	1,143.3	318.0	50.5	51.7
1955	634.5	175.4	1,214.4	330.5	52.2	53.1
1958	485.3	134.2	978.3	253.7	49.6	52.9
1959	529.0	155.6	1,075.2	288.1	49.2	54.0
1960	544.5	141.7	1,412.0	356.9	38.6	39.7
1961	574.9	165.4	1,315.3	369.7	43.7	44.7
1962	513.6	146.7	1,243.1	343.4	41.3	42.7

Sources: De 1940 à 1955: *Opérations en forêt, estimations revisées de la production forestière, 1940-1953*, bulletin 25-501; 1958 et 1959: *Opérations en forêt, estimations définitives de la production forestière*, bulletin 25-201; et de 1960 à 1962: *Abattage*, bulletin 25-201, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU VIII-4

Valeur nette de la production des usines de pâtes et papiers, au Québec et au Canada, de 1929 à 1962

	Québec	Canada	Québec par rapport au Canada %
	(millions de dollars)		
1929	65.6	121.7	53.9
1939	50.3	103.1	48.8
1949	183.8	423.4	43.4
1958	281.1	703.0	40.0
1959	293.8	761.0	38.6
1961	317.5	847.8	37.4
1962	329.9	886.1	37.2

Remarque: À partir de 1961, la valeur ajoutée par la production a été substituée à la valeur nette de la production.

Sources: De 1929 à 1959: *Canadian Forestry Statistics*, bulletin 25-202; 1961 et 1962: *Les usines de pâtes et papiers*, bulletin 36-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Toutefois, l'industrie des pâtes et papiers demeure une des principales industries manufacturières au Québec. C'est elle qui utilise le plus et pousse le plus loin la transformation de l'une de nos richesses naturelles. Le plus notable de ses produits finis est le papier journal. À lui seul, celui-ci équivalait à 75% en 1962, comparativement à 78% en 1949, du volume de la production québécoise de papier de toutes sortes. Sa production demeure cependant stationnaire, particulièrement depuis 1954, alors que la fabrication d'autres types de produits comme divers genres de cartons, les cartons de construction, les cartons rigides et les papiers d'emballage, a passablement augmenté.

Tout comme l'ensemble de l'industrie des pâtes et papiers, la production de papier journal a diminué au Québec, par rapport à celle du Canada. On peut juger de cette tendance par le tableau VIII-5 qui montre que le Québec a sans cesse perdu du terrain à cet égard de 1949 à 1962, alors que la part de sa production a passé de 52.1% à 47.1% de la production canadienne.

TABLEAU VIII-5

Production de papier journal au Québec et au Canada, de 1949 à 1962

	Québec		Canada		Québec par rapport au Canada	
	Milliers de tonnes	Millions de dollars	Milliers de tonnes	Millions de dollars	Volume %	Valeur %
1949.....	2,705	242.0	5,187	468.0	52.1	51.7
1950.....	2,766	261.2	5,319	507.0	52.0	51.5
1951.....	2,885	290.2	5,561	564.4	51.9	51.4
1952.....	2,969	310.7	5,707	600.5	52.0	51.7
1953.....	2,962	323.7	5,755	633.4	51.5	51.1
1954.....	3,080	336.6	6,001	657.5	51.3	51.2
1955.....	3,161	349.2	6,196	688.3	51.0	50.7
1956.....	3,331	380.6	6,445	735.6	51.7	51.7
1957.....	3,278	376.3	6,362	729.0	51.5	51.6
1958.....	2,974	344.2	6,031	699.9	49.3	49.2
1959.....	3,047	349.5	6,351	730.5	48.0	47.8
1960.....	3,156	366.3	6,689	783.4	47.2	46.8
1961.....	3,175	374.7	6,718	809.6	47.3	46.3
1962.....	3,133	376.0	6,648	819.1	47.1	45.9

Source: Les usines de pâtes et papiers, bulletin 36-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Si la production canadienne de papier journal a augmenté légèrement mais continuellement depuis 1949, son rythme d'accroissement fut toutefois bien moindre que celui d'autres pays, tels les États-Unis. D'après des chiffres

publiés par *Newsprint Association of Canada*, la production canadienne n'aurait crû que de 44% entre 1950 et 1965, au regard de 130% aux États-Unis et de 121% dans les pays scandinaves. Ainsi que le tableau VIII-6 l'indique, la part du Canada dans la production mondiale du papier journal a passé pendant ce temps de 55.1% à 41.3%.

TABLEAU VIII-6

Répartition de la production mondiale de papier journal, de 1950 à 1965

	Canada	États-Unis	Finlande, Norvège et Suède	Autres pays	Total
	%	%	%	%	%
1950	55.1	10.6	10.4	23.9	100.0
1961	43.1	13.4	12.2	31.3	100.0
1962	42.2	13.6	12.1	32.1	100.0
1963	40.8	13.6	12.4	33.2	100.0
1964	41.6	13.0	12.0	33.4	100.0
1965	41.3	12.7	11.9	34.1	100.0

Remarques: 1964: données provisoires, 1965 — prévisions.

Source: Pourcentages calculés à partir de données publiées dans *Newsprint Data* 1964, Newsprint Association of Canada, novembre 1964.

On peut attribuer à plusieurs facteurs cet écart entre l'état stationnaire du Québec et le taux de croissance du Canada par rapport à celui des États-Unis, par exemple. On sait, en particulier, que le coût moyen de la corde de bois à pâte, rendue à l'usine, est plus élevé au Québec que dans l'ensemble des provinces canadiennes. Il était plus élevé de $11 au Québec qu'en Colombie-Britannique en 1962, comme l'indique le tableau VIII-7. Par contre, le coût

TABLEAU VIII-7

Valeur moyenne de la corde de bois à pâte, rendue à l'usine, en 1962

	$
Québec	26.84
Ontario	28.26
Colombie-Britannique	15.37
Autres provinces	23.87
Ensemble des provinces	24.76

Source: Les usines de pâtes et papiers, tableau 4A, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 36-204, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

de la corde de bois n'était que de $16.50 dans le sud-est des États-Unis en 1961, d'après des renseignements fournis par le Conseil des producteurs des pâtes et papiers du Québec. Il semble que cette différence de coût s'explique principalement par les frais de transport et les essences de bois cultivées. On a réussi notamment aux États-Unis à utiliser, dans la fabrication du papier journal, des forêts de pins jaunes situées à faible distance des usines et croissant et se renouvelant beaucoup plus vite que les essences servant à la même fin au Québec comme au Canada.

Il semble donc que le coût de la matière première, en plus des frais de transport du produit fini, soumet l'industrie québécoise des pâtes et papiers à la rude concurrence des marchés étrangers pour l'écoulement du papier journal dont la valeur des expéditions, atteignait en 1962, 57% de celle de toute la production des usines de pâtes et papiers au Québec. La valeur des autres expéditions se répartissait de la façon suivante: les pâtes de bois, 14.5%; les cartons et autres papiers, 27.8%. La production tend, toutefois, à s'accroître dans les deux derniers secteurs, pendant que celle du papier journal marque le pas.

La deuxième catégorie principale des bois coupés au Québec est formée des billes et billots, dont le volume s'élevait en 1962 à 264.6 millions de pieds cubes, soit 30.2% de toutes les coupes faites au Québec. La plus grande partie de ce bois est ouvrée dans les scieries qui en font la transformation en bois d'oeuvre, en bois fuseau, en bardeau, lattes et traverses. Parmi ces divers types de produits, le bois d'oeuvre est de loin le plus important, puisque sa production équivalait à 83% de la valeur de tout le bois sorti de nos scieries en 1962.

Lorsqu'on considère la marche de l'industrie des scieries à travers le temps, on remarque qu'elle est passée par de multiples fluctuations au Québec comme dans l'ensemble du Canada. Sensible aux contrecoups de la crise économique et de la guerre, la production des scieries québécoises a beaucoup varié jusqu'en 1950, alors qu'elle s'est à peu près stabilisée par rapport à la production canadienne, tout en augmentant quelque peu depuis 1958. La valeur nette de la production reflète cette tendance, telle qu'elle apparaît au tableau VIII-8.

Toutefois, la production des scieries du Québec est encore bien en deçà du niveau qu'elle a déjà atteint durant les décennies de 1930 et de 1940, par rapport à l'ensemble du Canada; et les faibles gains qu'elle a réalisés récemment ne permettent pas de conclure qu'elle tend plutôt vers des progrès que vers un état stationnaire.

En somme, l'industrie forestière du Québec n'a plus, dans son ensemble, ni l'élan ni la place qu'on lui reconnaissait au Canada, il y a quelques décennies. La légère augmentation de la production de certains produits qui en dérivent et sont écoulés sur le marché local et environnant, tels que les cartons, divers types de papier et le bois ouvré des scieries, ne compense pas la perte de vitesse de l'une de ses productions principales, celle du papier journal, qui est surtout destinée aux marchés internationaux.

TABLEAU VIII-8

Valeur nette de la production des scieries au Québec et au Canada, de 1950 à 1962

	Québec	Canada	Québec par rapport au Canada
	(millions de dollars)		%
1950	28.9	239.2	12.1
1952	31.7	261.3	12.1
1954	31.6	263.6	12.0
1956	37.0	279.7	13.2
1958	22.5	209.5	10.7
1959	24.9	223.6	11.1
1960	29.1	224.9	12.9
1961	28.8	218.2	13.2
1962	37.6	273.6	13.7

Remarque: Les données pour les années 1958 à 1962 ne sont pas strictement comparables à celles des années antérieures, en raison d'une nouvelle classification des établissements de cette industrie et de l'adoption du concept de valeur ajoutée à la production en remplacement de celui de valeur nette. Malgré ces changements, le rapport entre le Québec et le Canada reste valable au cours des années.

Source: *Scieries*, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 35-204, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

La gestion et les revenus des ressources forestières

On est donc amené à se demander comment est géré le domaine des forêts publiques au Québec. C'est à compter de 1826 que le permis de coupe sur les terres publiques fut pratiqué de façon systématique, selon un mode de concession faite aux enchères. Les règlements de 1842 et de 1846 rendirent les permis de coupe renouvelables tous les ans, en imposant aux bénéficiaires l'obligation de couper annuellement une certaine quantité de bois. La première loi régissant l'administration de notre domaine forestier, et dont plusieurs dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui, date de 1849. Cet « *Acte pour pourvoir à la vente et à une meilleure administration des bois qui se trouvent sur les terres publiques* » (12 Victoria, ch. 30) autorisait le commissaire aux terres à accorder des permis de coupe sur les terres publiques inaliénées, aux prix, conditions et restrictions établis par le gouverneur en conseil. Il fixait en même temps les droits des exploitants quant à la propriété du bois qu'ils coupaient en vertu de leur permis, ainsi que leurs obligations envers la couronne. Conformément à cette loi, on appliqua le 5 septembre 1849 de nouveaux règlements qui continuent également, malgré des modifications successives, de définir les conditions de location forestière. C'est ainsi que, de nos jours, les

permis de coupe ne peuvent être encore accordés pour plus de douze mois, et leur renouvellement est toujours laissé à la discrétion du conseil des ministres. De même, la rente foncière, qui tire son origine des règlements adoptés en 1851, est demeurée fondamentalement la même, même si son montant a considérablement augmenté depuis lors.

La *Loi des terres et forêts* (S.R.Q. 1964, ch. 92), qui régit la concession ou la vente des terres et des forêts publiques, remonte donc en substance au milieu du siècle dernier. Bien d'autres dispositions légales ont été adoptées par la suite, de sorte que notre législation forestière comprend une multitude de lois et de décrets plus ou moins ordonnés entre eux. De même, nombreux sont les règlements qui gouvernent les permis de coupe, les transferts de concessions, les obligations des exploitants, l'aménagement, le mesurage du bois, les droits de coupe et l'arpentage, même s'il n'en existe aucune codification officielle. Tous ces textes sont actuellement épars au milieu de diverses publications.

C'est particulièrement en vertu de la *Loi des terres et forêts* et de décrets généraux ou spécifiques, que les revenus sont perçus de la location ou de la vente des terres publiques par le Service des terres du ministère des Terres et Forêts. De leur côté, les revenus tirés de l'exploitation forestière par le Service forestier du même ministère, sont levés au nom de la même *Loi des terres et forêts* et des décrets pertinents, ainsi que de la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation.*

D'une part, les revenus des terres proviennent principalement de la location et de la vente d'emplacements servant de villégiature, ainsi que de la location de terrains pour les besoins de l'activité sportive et industrielle. Ces transactions sont réglées selon des taux minima par décrets, compte tenu généralement du prix du marché. D'autre part, les revenus des forêts résultent des concessions accordées aux conditions suivantes, soit: 1) le paiement d'une prime d'affermage variant entre $1,000 et $1,200 le mille carré; 2) une rente foncière annuelle au taux de $10 le mille carré, que le bois soit exploité ou non; 3) un droit de coupe dont le taux diffère selon l'essence et l'affectation du bois, et d'après sa provenance de tel ou tel type de réserve forestière. En outre, la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation* impose à tout propriétaire de terrains boisés, à l'exception des colons et des cultivateurs, une contribution de $0.15 sur la corde de bois coupé pour la fabrication de la pâte à papier ou des produits dérivés ou accessoires de la pâte à papier. Enfin, le transfert des concessions entraîne un droit fixe de $65 le mille carré.

Le tableau VIII-9 réunit les revenus tirés de la gestion distincte des terres et des forêts publiques par le service des terres et par le service forestier du ministère des Terres et Forêts, de 1956 à 1965. On y notera d'abord que le rapport total des terres et des forêts est passé de $19.7 millions en 1956 à $18.9 millions en 1965, après avoir baissé à $14.4 millions en 1959. Ces variations proviennent de l'oscillation des revenus tirés des droits de coupe, qui

TABLEAU VIII-9

Revenus tirés des ressources forestières, de 1956 à 1965
(en milliers de dollars)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Service forestier										
Primes et redevances:										
primes d'affermage	821.7	575.0	649.0	136.6	652.5	582.5	422.4	118.8	190.0	368.3
rentes foncières	814.7	815.7	817.3	818.4	822.1	836.4	839.0	845.3	849.2	932.8
droits de coupe	17,793.3	18,021.3	13,960.2	12,978.3	14,219.4	15,503.9	14,265.5	14,053.7	14,548.8	16,556.4
Ventes et services:										
primes de transfert	65.2	21.0	91.8	12.7	31.2	23.6	26.9	151.6	116.1	137.3
Divers:										
intérêts et autres	24.4	18.0	18.1	26.4	17.5	32.5	41.1	44.7	31.0	44.8
TOTAL	19,524.4	19,456.5	15,543.1	13,978.1	15,748.3	16,984.5	15,600.9	15,219.9	15,741.7	18,044.4
Service des terres										
Primes et redevances:										
locations	98.1	110.3	144.5	175.5	189.6	218.0	249.3	276.9	290.9	283.8
droits sur graviers	17.6	12.2	27.9	20.6	17.3	58.9	93.8	111.5	88.9	55.8
biens des Jésuites et Seigneurie de Lauzon	.6	.3	.8	.2	.3	.3	.5	.2	.8	.6
Ventes et services:										
ventes de terres	66.7	154.5	96.9	248.0	795.4	451.3	457.5	372.3	306.1	418.8
honoraires	2.0	3.2	5.6	7.4	9.9	16.9	19.7	18.1	19.9	22.7
Divers:										
amendes et peines	.7	.4	1.9	1.9	2.3	1.3	3.7	2.7	1.9	1.4
intérêts et autres	.9	.6	1.5	1.8	.3	.4	.6	.4	.6	.6
TOTAL	186.6	281.5	279.1	455.4	1,015.1	747.1	825.1	782.1	709.1	783.7
TOTAL	19,711.0	19,738.0	15,822.2	14,433.5	16,763.4	17,731.6	16,426.0	16,002.0	16,450.8	18,828.1
Remboursements	(106.2)	(111.4)	(105.8)	(56.8)	(76.7)	(196.1)	(114.5)	(108.2)	(100.9)	—
Recouvrements et autres	118.5	135.8	67.8	38.0	219.1	37.9	—	311.1	99.1	75.7
Total des revenus	19,723.3	19,762.0	15,784.2	14,414.7	16,905.8	17,573.4	16,311.5	16,204.9	16,449.0	18,903.8

Remarque: A partir de l'exercice qui s'est terminé en 1965, les remboursements sont directement déduits du revenu.

Sources: Les comptes publics du Québec et le ministère des Terres et Forêts.

constituent de loin la plus importante source de rapport. Le revenu des primes d'affermage a lui-même varié et diminué beaucoup, alors que celui de la rente foncière se maintenait à peu près au même niveau. Seuls les revenus perçus de la location et de la vente des terres publiques ont augmenté de façon sensible, sinon régulière, à compter de 1956, alors que les taux furent relevés pour la première fois depuis 1920.

On pourrait être porté à conclure rapidement que les revenus de nos forêts ont atteint un point stationnaire comme l'exploitation forestière elle-même, et que les premiers ne sauraient donc être augmentés sans nuire à la seconde, mais devraient plutôt être réduits en faveur de l'essor de l'industrie. Une telle conséquence ne suit pas nécessairement de ce parallèle, puisque bien des facteurs autres que l'imposition jouent lorsqu'il s'agit de produire à des prix concurrentiels sur les marchés étrangers. À cet égard, la quantité, la qualité et la proximité des ressources exploitées sont des conditions d'importance que l'amélioration de la gestion peut précisément modifier de façon à obtenir un rendement maximum et soutenu des ressources forestières, tout en favorisant à la fois la production de l'industrie et le rapport des droits et des redevances.

Or, lorsqu'on étudie la carte des forêts publiques affermées, on peut se demander si la répartition des concessions forestières ne devrait pas être revisée, au besoin par l'échange de terrains boisés entre les exploitants, afin de réduire les frais de transport du bois à l'usine. Des compagnies forestières ont parfois plusieurs concessions morcelées et fort distantes l'une de l'autre au Québec. Il arrive même que des étendues de forêts concédées ne soient pas exploitées, parce qu'elles sont trop éloignées de l'usine du concessionnaire, alors qu'elles sont situées à la portée de l'établissement d'une autre compagnie forestière qui est forcée d'approvisionner ses usines de beaucoup plus loin. On peut également se demander si les forêts concédées sont exploitées de façon rationnelle, à savoir si telle d'entre elles n'est pas utilisée de façon trop intensive par rapport à la capacité de renouvellement du bois, et telle autre n'a pas un rendement bien inférieur au volume du bois disponible.

En deuxième lieu, on pourrait se demander si le régime annuel et exclusif de la concession forestière incite suffisamment le concessionnaire à s'occuper de reboisement et de sylviculture. De fait, le concessionnaire n'est aucunement obligé de voir à la culture et au reboisement de la forêt qu'il exploite. Seul le concessionnaire ou le propriétaire d'un terrain impropre à l'agriculture, peut recevoir une prime de $10 l'acre, s'il s'y est employé au reboisement à la satisfaction du ministère des Terres et Forêts.

En outre, le concessionnaire obtient présentement un droit exclusif sur le bois coupé dans les limites du territoire affermé, tout en pouvant transmettre à un tiers, appelé « permissionnaire », le droit de couper les essences qu'il n'utilise pas lui-même. Il se trouve que des sociétés gardent ainsi en réserve des territoires boisés, plus vastes que ne l'exigent leurs besoins, en prévision d'un avenir aléatoire ou d'emprunts à contracter, lorsque d'autres utilisateurs ne

demandent qu'à exploiter à leurs fins ces parties du domaine forestier public laissées à l'état improductif et inculte. Si des sociétés concessionnaires acceptent de céder à des tiers le droit de couper des essences qu'elles n'utilisent pas, elles leur imposent l'obligation de payer un droit de coupe deux ou trois fois plus élevé que le coût ordinaire du droit. Il est vrai qu'elles doivent acquitter la prime d'affermage, la rente foncière annuelle, en plus d'assumer les frais des chemins d'accès et de la protection contre l'incendie. Mais, en pratique, ces sociétés réalisent ainsi des gains sur des terrains boisés qu'elles n'exploitent pas, tout en contribuant à hausser le coût d'exploitation du tiers ou permissionnaire.

Le transfert d'un titre de concession entraîne des anomalies semblables. Il rapporte, d'un côté, au gouvernement un droit de $65 le mille carré et il laisse, de l'autre côté, le concessionnaire libre d'exiger du tiers une compensation qui peut s'élever jusqu'à $5,000 en retour de l'acquittement de la prime d'affermage. Ainsi, le nouveau concessionnaire devra payer jusqu'à $5,065 du mille carré, un droit de concession qu'il aurait pu obtenir directement du gouvernement en versant la somme de $1,000 à $1,200 le mille carré.

Le gouvernement du Québec n'a que dans de rares cas, obligé des sociétés à lui rétrocéder des droits qu'elles avaient acquis sur des territoires forestiers, en vue de les céder ensuite à d'autres usagers. Généralisée, cette pratique apporterait pourtant des revenus supplémentaires à l'État, tout en stimulant l'exploitation forestière. Il faut rappeler, toutefois, que le ministère des Terres et Forêts a concédé, ces derniers temps, des territoires boisés à des conditions tout à fait nouvelles quant à l'usage du bois et au transfert des titres. D'après les clauses de ces nouveaux contrats, l'État pourra céder à d'autres usagers l'exploitation des essences que le concessionnaire n'utilisera pas, et le transfert des titres du concessionnaire à un tiers devra s'effectuer aux conditions de la première concession.

Si cette attitude nouvelle ne change rien au régime des concessions antérieures, on peut cependant espérer qu'elle conduira à améliorer le système actuel de gestion forestière. Il y a lieu de se féliciter, à cet égard, de l'enquête que mène actuellement le ministère des Terres et Forêts, à l'aide d'audiences publiques, sur l'exploitation forestière. Nous nous garderons bien, en conséquence, de proposer des changements aux droits et redevances perçus de l'exploitation des forêts. Il appartiendra au gouvernement, lorsque les résultats de cette enquête seront connus, de refondre sa législation forestière, en instaurant une politique qui devra assurer un rendement maximum et soutenu de nos ressources forestières, tout en faisant participer davantage la population québécoise au bénéfice de l'exploitation. Il y aura certes, dans cette politique d'ensemble, une place pour la fiscalité que nous serions mal venus de délimiter en anticipant sur les conclusions des recherches entreprises par ailleurs.

RECOMMANDATION VIII-1

À la lumière des conclusions de l'enquête en cours sur l'exploitation forestière, le gouvernement du Québec devrait procéder à la refonte

des lois et des règlements régissant l'affermage et les droits de coupe afin de retirer le plus de revenus de la gestion de nos forêts sans compromettre l'essor des industries liées à l'exploitation forestière.

Nous nous contenterons, pour le reste, de suggérer au ministère des Terres et Forêts d'examiner l'opportunité de recourir davantage à la rente foncière comme moyen d'imposer les exploitants forestiers. Le tableau VIII-9 a montré, en effet, que la très grande partie des revenus des terres et forêts publiques provient des droits de coupe. C'est-à-dire que presque tout le fardeau fiscal repose sur la production, alors que la rente foncière ne dépasse guère une valeur nominale. Deux raisons militent, à notre avis, en faveur de l'accroissement de cette rente foncière, de façon à ce qu'elle tienne un juste équilibre avec les droits de coupe dans les contributions des exploitants. En premier lieu, une rente foncière accrue inciterait les exploitants à faire une utilisation plus rationnelle des territoires concédés, en rendant plus coûteuse la garde des terrains boisés inexploités, au lieu que les concessionnaires peuvent présentement conserver de grands domaines forestiers sans qu'il leur en coûte pour les laisser improductifs. En deuxième lieu, une rente foncière plus élevée serait un instrument tout indiqué pour encourager les concessionnaires à reboiser les terres forestières de l'État. Il suffirait de leur consentir un abattement suffisant de la rente foncière, de façon à ce que les exploitants se préoccupent du renouvellement à venir comme de la production actuelle du domaine forestier public.

RECOMMANDATION VIII-2

Au cours de son enquête sur l'exploitation forestière, le ministère des Terres et Forêts devrait examiner l'opportunité d'accroître la contribution des exploitants forestiers au titre de la rente foncière, afin de les inciter à mieux utiliser et à reboiser les forêts du domaine public.

Les ressources hydrauliques

L'eau est une richesse essentielle dont l'importance économique est de plus en plus reconnue. Le Québec occupe une situation privilégiée au Canada et même dans le monde par l'abondance de ses cours d'eau, de ses lacs, et notamment des précipitations et du ruissellement. À quoi sert donc l'eau au Québec ? Comment est-elle gérée et qu'en retirons-nous sur le plan industriel et fiscal ? C'est ce que nous examinerons brièvement en faisant ressortir la destination industrielle de l'eau, de façon à juger des bénéfices comme des revenus que le Québec tire de ses ressources hydrauliques.

La destination industrielle de nos ressources hydrauliques

Il est révélateur que l'eau serve pour une faible part, au Québec, à l'irrigation et à l'exploitation du sol et, dans une proportion supérieure, aux agglomérations humaines et aux établissements commerciaux, mais, pour la très

grande partie, à l'usage des industries manufacturières et minières. On saisit déjà là le rôle industriel de l'eau dans la vie québécoise.

Or, l'importance de l'eau dans l'activité industrielle est particulièrement illustrée par l'utilisation que le Québec fait de ses ressources hydrauliques pour la production de l'électricité. À défaut de houille, il fait depuis longtemps servir ses abondantes ressources hydrauliques comme source d'énergie, tenant ainsi la tête au Canada pour la production hydro-électrique.

TABLEAU VIII-10

Production hydro-électrique au Québec, de 1930 à 1964

	en millions de kWh	Pourcentage de la production canadienne
1930	8,822	48.2
1940	16,011	53.2
1950	27,323	56.3
1960	50,433	44.1
1964	56,268	49.2

Sources: *Annuaire du Québec*, 1963; et *Electric Power in Canada*, 1964, ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU VIII-11

Puissance installée des génératrices et production des centrales électriques au Québec et au Canada

	Puissance installée au 31 décembre 1964 (en milliers de Kw.)			Production en 1964 (en millions de kWh.)		
	Usines thermiques	Centrales hydrauliques	Total	Usines thermiques	Centrales hydrauliques	Total
Québec	317	9,553	9,870	431	56,268	56,699
Canada	6,768	20,331	27,099	21,062	113,212	134,274
Québec en % du Canada	4.7	47.0	36.4	2.0	49.7	42.2

Sources: *Electric Power in Canada, 1964*, ministère du Nord canadien et des Ressources nationales; et *Annual Electric Power Survey of Capability and Load*, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 57-204, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Un rapide coup d'oeil sur le passé montre, d'après le tableau VIII-10, que la production hydro-électrique du Québec a plus que sextuplé en trente ans, en prenant et en conservant une place prééminente dans l'ensemble du Canada.

Lorsqu'on replace la production hydro-électrique dans l'ensemble de la production de l'électricité, on constate que le Québec tire presque toute son

énergie électrique de ses ressources hydrauliques et qu'il garde, grâce à elles, un rang notable dans la production canadienne de l'électricité ainsi qu'en fait foi le tableau VIII-11.

La répartition de la consommation de l'électricité au Québec, par catégorie d'usagers, fait toucher du doigt le rôle industriel des ressources hydrauliques dans notre économie. Ainsi, d'après les derniers chiffres publiés par le Bureau fédéral de la statistique et cités dans le tableau VIII-12, 78% de l'électricité consommée au Québec en 1961 servait à l'approvisionnement du secteur industriel, tant manufacturier que minier. On peut y voir la manifestation et la confirmation de l'usage traditionnel de l'énergie électrique au Québec.

TABLEAU VIII-12

Répartition de la consommation de l'électricité au Québec, en 1961

	Millions de kWh.	Par rapport au total
		%
Habitations et fermes	5,500	13.7
Manufactures	29,953	74.5
Industrie minière	1,410	3.5
Établissements commerciaux	3,189	7.9
Éclairage des rues	167	0.4
TOTAL	40,219	100.0

Source: Electric Power Statistics, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 57-202, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

En effet, nos ressources hydrauliques furent à l'origine de la fabrique de carbure de calcium, de l'aluminerie et de l'usine de papier établies en Mauricie au début du siècle; elles firent également naître l'aluminerie au Lac Saint-Jean; et tous nos bassins offrent l'exemple de la même convergence entre l'exploitation des ressources hydrauliques et l'apparition des fabriques, qu'elles soient de papier dans l'Outaouais et la Gatineau, ou de papier et d'aluminium sur la Côte-Nord.

C'est encore dans cette direction que s'oriente l'avenir de l'économie québécoise. Il est lié à l'hydro-électricité comme à une force motrice de l'activité économique et à un des plus importants facteurs de localisation industrielle. On comprend que, pour ces raisons, le gouvernement du Québec ait décidé en 1962 d'unifier le réseau électrique par l'étatisation de neuf sociétés du secteur privé, de façon à faire servir l'énergie électrique à l'expansion industrielle et au développement équilibré du territoire. Il est reconnu, en effet, que de bas tarifs d'électricité sont déterminants pour l'établissement d'industries, particu-

lièrement de celles qui utilisent beaucoup d'énergie électrique par le recours aux procédés électrolytiques dans la production du cuivre, du silicium ou du sodium, par exemple. On peut songer à faire servir encore davantage à l'industrialisation les ressources hydroélectriques au Québec, où l'on estime que les forces hydrauliques aménagées correspondent à peu près au quart du potentiel énergétique des cours d'eau, y compris celui des rivières du Nord. Même si ces ressources hydrauliques ne pouvaient pas être toutes aménagées, à défaut de produire de l'électricité à des coûts concurrentiels par rapport à d'autres sources d'énergie, celles qui le seront devraient néanmoins favoriser l'essor de l'industrie et particulièrement de l'industrie secondaire de transformation.

La gestion et le revenu de nos ressources hydrauliques

Le Québec n'a pas de législation organique, unifiée ou coordonnée pour assurer la gestion et la conservation du domaine hydraulique. Des textes de lois différents régissent les eaux selon qu'elles servent soit à l'approvisionnement domestique ou industriel, soit au flottage du bois ou à la production de l'électricité, et confient à divers organismes des responsabilités concurrentes dans des secteurs connexes, ainsi que l'administration des cours d'eau. Une telle dispersion d'attributions et de réglementation n'est pas de nature à favoriser la conservation et l'utilisation maximale de nos eaux pour le bénéfice des générations présentes et futures.

Toutefois, il appartient surtout à la direction générale des eaux du ministère des Richesses naturelles de gérer les eaux du domaine public, en vertu de la *Loi du régime des eaux courantes*, ainsi que des lois qui ont institué, d'abord, le ministère des Ressources hydrauliques et, ensuite, le ministère des Richesses naturelles. À ces titres, le ministère des Richesses naturelles a compétence notamment sur les cours d'eau domaniaux, sur l'exploitation des forces hydrauliques concédées, sur l'utilisation des terrains requis pour l'aménagement et l'usage des forces hydrauliques, sur le flottage du bois et sur les ouvrages servant à l'emmagasinement de l'eau et au flottage du bois.

C'est à ce ministère qu'il revient de percevoir les revenus tirés des eaux en vertu de lois, de décrets ou de baux pertinents. La *Loi pour assurer le progrès de l'éducation* impose, d'un côté, une taxe de $0.15 sur la production du 1,000 kilowatts-heure d'énergie hydro-électrique, tandis que la *Loi de la Régie de l'électricité et du gaz* prévoit, de l'autre, que les sociétés distributrices d'électricité et de gaz versent à la Régie des honoraires en retour de services reçus. Il existe par ailleurs six décrets généraux dont trois ont trait aux droits de passage des lignes de transport d'énergie électrique ou des dalles à billots sur les terrains de l'État, au lieu que les trois autres se rapportent au flottage du bois, à l'emmagasinement des eaux et aux lots de grève ou en eau profonde. Ainsi est réglementée dans tous les cas la location par bail, dont des décrets spécifiques précisent les modalités ou la tarification.

Le tableau VIII-13 énumère les revenus tirés de l'exploitation des ressources hydrauliques de 1956 à 1965. On remarquera d'abord que la somme totale de ces revenus était deux fois et demie plus élevée en 1965 qu'en 1956. Cet accroissement global est attribuable principalement à une utilisation plus grande des eaux ainsi qu'à de nouveaux tarifs établis en 1961 pour l'exploitation des eaux. C'est le cas, en particulier, des taux imposés au flottage du bois, aux lots de grève, à l'emmagasinement des eaux et à la puissance supplémentaire installée. De même, une précision de la juridiction du ministère des Richesses naturelles et une nouvelle tarification des droits de passage ont entraîné, en 1963, une hausse des revenus à ce chapitre. Cependant, la revision de ces tarifs ne produira tous ses effets fiscaux qu'au cours du temps, au fur et à mesure que les baux des exploitants de forces hydrauliques viendront à échéance.

Il n'y a pas lieu de s'étonner, par ailleurs, que plusieurs sources de revenu aient rapporté beaucoup moins de 1964 à 1965, telles les contributions à la caisse de l'éducation, les redevances sur la puissance supplémentaire installée, la location de terrains affectés aux aménagements et les redevances sur la production hydro-électrique, lorsqu'on sait que neuf sociétés du secteur privé furent nationalisées et fusionnées avec l'Hydro-Québec, et que celle-ci verse aujourd'hui à l'État la plus grande partie des revenus tirés de l'exploitation des eaux au Québec.

Le gouvernement a, en effet, décidé de remplacer les taxes, droits et redevances que lui payaient autrefois les neuf sociétés nationalisées et l'Hydro-Québec, en soumettant cette dernière à une imposition unique qui s'établit maintenant ainsi, soit annuellement $3 millions d'impôt de base et $0.50 du 1,000 kilowatts-heure produits par l'exploitation des ressources hydrauliques. À ce taux, qui équivaut au tarif en vigueur pour les loyers et redevances sur les forces hydrauliques, le gouvernement du Québec a retiré $19,213,833 en redevances de l'Hydro-Québec, au cours de l'exercice 1964/65; et il touchera davantage à l'avenir, environ $25 millions dans quelques années, alors que la production de l'énergie hydro-électrique augmentera sensiblement.

En somme, la nationalisation de l'électricité n'a fait perdre à l'État aucun des revenus qu'il retirait de l'exploitation des ressources hydrauliques. En maintenant les loyers et redevances à peu près à leurs taux antérieurs, elle contribue, au surplus, à accroître les bénéfices sociaux et économiques, en mettant l'énergie électrique à la disposition de toutes les régions du Québec à des tarifs accessibles aux particuliers comme à l'industrie. Par là, l'Hydro-Québec atteint pleinement le but que lui fixait la loi qui l'a créée en 1944, en vue d'approvisionner les industries et la population du Québec aux taux les plus bas, compatibles avec une saine administration financière. On ne saurait donc relever les redevances imposées présentement à l'Hydro-Québec sans compromettre ou annuler les avantages mêmes de la nationalisation en faveur de l'industrialisation des régions défavorisées. Car une augmentation sensible des redevances de l'Hydro-Québec entraînerait une hausse des taux de

TABLEAU VIII-13

Revenus tirés des ressources hydrauliques, de 1956 à 1965
(en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars									
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Flottage du bois:										
Barrages, piliers et estacades	17.0	21.4	20.3	17.1	11.9	11.7	27.3	219.4	91.6	254.1
Lots de grève et droits de passage	32.6	25.3	26.3	32.7	29.0	33.0	39.5	85.3	408.1	145.9
Forces hydrauliques:										
Contribution à la caisse d'éducation	5,471.8	5,343.8	5,384.0	5,769.3	5,856.0	6,378.0	6,060.3	6,084.4	5,968.0	2,367.5
Emmagasinement des eaux:										
Loyer sur les terrains inondés	18.8	16.3	16.1	17.3	17.3	33.8	70.8	74.0	86.0	91.4
Redevance sur la puissance supplémentaire installée	306.2	651.6	703.9	674.7	593.3	570.3	1,550.8	1,429.6	1,440.8	377.5
Sites hydrauliques:										
Loyer sur les terrains affectés à l'aménagement	533.9	376.0	515.7	487.1	487.5	487.2	486.1	309.1	607.7	129.5
Redevance sur la production hydro-électrique	3,004.1	3,127.0	3,219.1	3,704.2	4,098.6	5,377.2	5,286.2	6,595.3	6,235.4	2,244.1
Taxe sur l'énergie exportée	—	—	—	—	—	—	19.7	4.7	3.7	—
Redevances sur les forces hydrauliques *	—	—	—	—	—	—	—	—	4,458.0	19,213.8
Autres revenus:										
Régie de l'électricité et du gaz	375.5	431.4	510.3	486.5	534.0	571.6	600.0	654.2	696.2	304.3
Frais d'approbation (service hydraulique)	7.1	7.5	4.0	5.0	21.0	1.0	9.7	9.8	—	18.4
Divers	146.6	151.6	146.1	120.6	139.5	134.0	123.5	121.1	139.4	89.5
TOTAL	9,913.6	10,151.9	10,545.9	11,314.5	11,788.1	13,597.8	14,273.9	15,586.9	20,134.9	25,236.0

Remarque: *Redevances versées en vertu de la *Loi modifiant la charte de l'Hydro-Québec*, 11-12 Elisabeth II, ch. 29 (S.R.Q. 1964, ch. 86).

Source: Ministère des Richesses naturelles.

l'électricité qui, tel un nouvel impôt, frapperait la consommation des particuliers et accroîtrait les frais d'exploitation des sociétés industrielles.

Nous pensons plutôt qu'en nationalisant l'électricité destinée à la consommation publique, l'État a fait un choix rationnel dont il faut tirer entièrement parti en vue de l'expansion économique des diverses régions du Québec. C'est pourquoi, nous ne croyons pas qu'il faille hausser les redevances versées par l'Hydro-Québec, alors que la contribution de cette société d'État s'accroît depuis quelques années et pourra augmenter encore davantage au titre de l'impôt foncier, à la suite de certaines de nos recommandations.

Nous discuterons un peu plus loin le sort qui devrait être fait aux contributions à la caisse de l'éducation, maintenant que peu de sociétés d'électricité y participent. Pour le reste, le gouvernement ne peut guère s'attendre à toucher des revenus beaucoup plus substantiels de l'exploitation privée des ressources hydrauliques. Certes, la mise en ordre récente de la gestion des eaux, que reflète la revision des tarifs, produira des résultats fiscaux à mesure que les baux des exploitants seront renouvelés. De même, une surveillance plus étroite des cours d'eau publics contre les empiètements de tout ordre, permettrait d'augmenter sensiblement les revenus perçus de la location des lots de grève. Mais ces sommes additionnées ne constitueront pas un apport suffisant de recettes pour les compter parmi les nouvelles sources de revenus à assurer à l'État.

Les ressources minérales

Les ressources minérales sont encore assez mal connues au Québec, où à peine 1/5 du territoire a été exploré à cette fin. À mesure, toutefois, que les recherches progressent, la découverte de nouveaux gisements conduit à une exploitation industrielle croissante. On ne pourrait plus, par exemple, souscrire entièrement au jugement que portaient les auteurs de *Notre Milieu*, en 1942, sur la « place très modeste » du Québec dans le domaine minier. Depuis lors, la liste des substances exploitées s'est allongée, cependant que la quantité et la valeur de la production minérale augmentaient sensiblement.

De fait, le Québec extrait aujourd'hui de son sous-sol une trentaine de substances, et la valeur de sa production, qui double tous les dix ans, dépasse le demi-milliard de dollars depuis 1962. Il convient cependant d'analyser d'un peu plus près la marche de l'industrie minière au Québec, ainsi que la gestion de nos ressources minérales, en vue de juger des revenus que l'État en retire pour la collectivité.

La marche de l'industrie minière

Le tableau VIII-14, qui exprime la valeur de la production minérale du Québec, fait voir un accroissement constant au cours du dernier quart de siècle. On ne saurait affirmer toutefois que cette augmentation fut uniforme et générale

d'année en année, ni parmi toutes les catégories de substances extraites; elle fut plutôt la résultante des variations de la production de diverses substances ainsi que de la percée de nouvelles régions.

TABLEAU VIII-14

Valeur de la production minérale du Québec selon les grandes catégories de production, de 1938 à 1963

	Métaux		Minéraux industriels		Matériaux de construction		Total
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars
1938	43.2	63	14.9	22	10.8	15	68.9
1943	59.7	59	29.6	29	12.5	12	101.8
1948	66.1	44	50.8	33	35.4	23	152.3
1953	103.3	41	96.4	38	52.7	21	252.4
1958	176.7	48	104.4	29	84.9	23	366.0
1963	291.6	54	148.3	27	102.3	19	542.2

Sources: Ministère des Richesses naturelles et Bureau de la statistique du Québec.

Malgré cette montée soutenue au milieu de fluctuations, la valeur de la production minérale du Québec est demeurée à peu près au même niveau, comparativement à l'ensemble du Canada, de 1940 à 1963, ainsi que l'indique le tableau VIII-15. Certes, l'augmentation de la production québécoise a

TABLEAU VIII-15

Valeur de la production minérale au Québec, en Ontario et dans l'ensemble du Canada, de 1940 à 1963

	Québec	Ontario	Canada	Québec par rapport au Canada
	(en millions de dollars)			%
1940	86.3	261.5	529.8	16.3
1945	91.5	216.5	498.8	18.3
1950	220.2	366.8	1,045.5	21.1
1955	357.0	584.0	1,795.3	19.9
1960	446.2	983.1	2,492.5	17.9
1963	543.3	873.8	3,051.9	17.8

Remarque: Les chiffres que le ministère fédéral des Mines a publiés sur la valeur de la production minérale du Québec en 1963, ne sont qu'approximatifs et diffèrent légèrement des chiffres définitifs compilés par le Bureau de la statistique du Québec.

Source: *Canadian Mineral Yearbook*, 1964, Division des ressources minérales, ministère des Mines et des Relevés techniques, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

rétréci l'écart au regard de celle de l'Ontario, mais elle a été annulée par rapport à tout le Canada, à cause de l'accroissement notable de la production albertaine de gaz et de pétrole.

Lorsqu'on considère la production minérale du Québec au cours d'une période plus récente, soit de 1953 à 1963 par exemple, on constate d'abord que la liste de la production minérale s'est allongée par l'apport notamment du minerai de fer, du niobium et du nickel. Mais on relève surtout, comme trait caractéristique, que nos quatre substances minérales les plus importantes par la quantité et la valeur de la production, sont manifestement le fer, l'amiante, le cuivre et l'or. Toutes quatre ont toutefois suivi des voies diverses: le nouveau venu, le minerai de fer, a le plus contribué, en dépit des fluctuations sensibles de sa production, à accroître la valeur brute de l'exploitation minière, tandis que la production de l'amiante a augmenté légèrement en se stabilisant au-dessus du million de tonnes; par contre, celle de l'or n'a pas réussi à se maintenir tous les ans au niveau du million d'onces de 1953, cependant que la quantité de cuivre produit a plus que doublé durant la même période.

Il est bien évident que notre production minérale se ressent non seulement du rythme des découvertes de gisements et des progrès techniques, mais notamment de la demande des marchés internationaux qui absorbent la grande partie des minerais du Québec, à l'état brut ou concentré. Les substances minérales qui subissent une transformation poussée au Québec, sont encore peu nombreuses, en effet; et on aurait vite fait d'épuiser la liste de ces transformations à divers degrés. Ainsi, l'ilménite sert à la production d'oxyde de titane et de fer métallique et le lithium, à celle d'oxyde et de carbonate de lithium; le cuivre est affiné et transformé en partie en produits finis, tels que les tuyaux et les fils électriques; et le zinc est maintenant fondu au Québec où un de ses sous-produits, l'acide sulfurique, commence à être utilisé dans la préparation d'engrais chimiques. Mais seule une très faible partie du minerai d'amiante conduit à la fabrication de produits finis, tandis que le minerai de fer est principalement dirigé vers les aciéries des États-Unis.

L'industrie minière se classe après l'exploitation agricole et l'industrie forestière primaire par le nombre de ses employés, soit près de 26,000 travailleurs qui formaient, en 1961, 12.8% de la main-d'oeuvre du secteur primaire et 1.5% de toute la main-d'oeuvre au Québec. Elle précède, par ailleurs, l'agriculture et l'industrie forestière par la valeur nette de sa production, qui équivalait en 1961 à 5.7% de celle de toute la production industrielle québécoise. En somme, l'industrie minière ne tient pas encore une très grande place dans l'activité économique du Québec.

La gestion et les revenus des ressources minérales

Les premières mesures de portée administrative et fiscale n'apparurent dans le domaine minier québécois qu'en 1880, lors de l'adoption de la première loi des mines, désignée par l'*Acte général des mines de Québec*. Avant cette

époque, le régime de propriété du sol prévalait généralement pour les droits de mine sur les terres du domaine privé comprises dans les seigneuries ou les cantons, à l'exception toutefois des droits sur l'or et l'argent. Par la loi de 1880, l'État se réservait à l'avenir les droits de mine sur les terres cédées pour la culture. Il prévoyait en même temps l'octroi de permis de recherche et d'exploitation minière sur les terres publiques, ainsi que la location ou la vente des droits de mine.

D'autres dispositions successives introduisirent ensuite le permis d'exploitation renouvelable tous les ans, la vente de la propriété minière souterraine, le régime de jalonnement des terrains miniers en claim, l'imposition de droits sur les bénéfices de l'exploitation en remplacement du droit régalien antérieur sur la valeur du minerai extrait, l'administration des villages miniers et le remplacement du permis d'exploitation par le permis de mise en valeur. Ainsi s'est élaborée la réglementation qui a régi notre domaine minier jusqu'en 1965, en vertu de la *Loi des mines de Québec*.

Deux nouvelles lois sanctionnées le 8 avril 1965, la *Loi des mines* (13-14 Elisabeth II, ch. 34) et la *Loi des droits sur les mines* (13-14 Elisabeth II, ch. 35) régissent maintenant la gestion des ressources minérales au Québec. Une des caractéristiques principales de la récente *Loi des mines* consiste à modifier le mode d'aliénation des titres miniers par la substitution du bail à l'ancien mode de concession minière. De même, les droits de mine sur les terres cédées dans les cantons avant 1880, ainsi que les droits acquis en vertu d'une concession minière avant 1911, pourront désormais être révoqués à défaut d'exploitation. En même temps, le coût du permis de mise en valeur est porté de $0.25 à $0.75 l'acre, et la taxe imposée sur les concessions minières inexploitées passe de $0.10 à $1.00 l'acre.

De son côté, la nouvelle *Loi des droits sur les mines* a adapté aux conditions présentes des dispositions qui n'avaient pas subi de changements fondamentaux depuis 1925. À l'instar de l'ancienne, la nouvelle loi lève des droits sur les mines en imposant les bénéfices réalisés à l'exploitation plutôt qu'à la production elle-même. Vu la différence de teneur des minerais, on ne saurait imposer une taxe sur la tonne de minerai, ainsi qu'on oblige l'industrie forestière à acquitter des droits sur le nombre de cordes de bois coupé. L'originalité de la nouvelle loi tient à l'esprit qui a inspiré la tarification, de sorte qu'elle servira autant à stimuler l'activité économique qu'à assurer des revenus accrus à l'État. D'après l'ancienne loi, les droits miniers atteignaient de 4% à 7% des bénéfices des sociétés, selon l'importance du profit, au lieu que la nouvelle loi établit une échelle de taux allant de 9% à 15%, selon la gradation suivante: « 9% du profit n'excédant pas $1 million, 11% du profit n'excédant pas $2 millions, 13% du profit n'excédant pas $4 millions et 15% du profit excédant $4 millions ».

Toutes ces modifications législatives ne changent cependant pas les catégories mêmes de sources de revenu perçu, au ministère des Richesses naturelles, par la direction générale des mines qui y est chargée de la gestion des ressources

minérales. Les revenus tirés des ressources minérales sont de trois ordres principaux, selon qu'ils proviennent de l'exploration ou de l'exploitation des gisements, et de l'administration des villages miniers. Les premiers comprennent la vente de permis, le transport de titres ainsi que des honoraires reçus en retour de services rendus à l'industrie. La deuxième catégorie de revenu est tirée de l'exploitation elle-même, soit de baux d'exploitation, de la vente des droits par la concession minière, ainsi que des droits imposés sur les bénéfices de l'exploitation. Enfin, la dernière espèce de revenu provient de la cesssion et de la rente des lots, établies par bail lors du lotissement qu'entraîne l'établissement des villages miniers.

On remarquera, d'après le tableau VIII-16, que les revenus tirés des ressources minérales n'ont crû que d'environ $2 millions de 1956 à 1965, tout en subissant de fortes fluctuations, soit une augmentation de 70% entre 1956 et 1958 et une baisse de 40% entre 1958 et 1960. Certaines de ces sources de revenu rapporteront davantage à l'avenir, en vertu de la nouvelle législation minière. Ainsi, l'augmentation du coût du permis de mise en valeur, porté de $0.25 à $0.75 l'acre, devrait plus que doubler les sommes perçues à ce titre. De même, la taxe imposée sur les concessions minières inexploitées, en passant de $0.10 à $1.00 l'acre, aura pour effet de raviver l'exploration et l'exploitation ou de décupler les faibles revenus tirés de cette source.

Mais la source de revenu de loin la plus importante reste les droits imposés sur le profit annuel des sociétés minières. Or, les nouveaux tarifs établis par la récente *Loi des droits sur les mines* permettront vraisemblablement à l'État d'accroître ses revenus de 60% à cet égard. Toutefois, cette augmentation n'entraînera pas un accroissement équivalent du fardeau fiscal pour les sociétés minières, puisque celles-ci pourront désormais déduire une plus grande partie de ces droits de leurs bénéfices imposables en vertu de la loi fédérale du revenu. Il se trouvait, en effet, que les sociétés minières du Québec ne bénéficiaient pas pleinement, aux termes de l'ancienne loi des mines, des dégrèvements d'impôt que leur consentait le gouvernement fédéral, particulièrement au titre de l'allocation de traitement accordée dans certaines provinces comme l'Ontario, par exemple.

La nouvelle *Loi des droits sur les mines* se conforme maintenant aux normes d'imposition appliquées par l'administration fédérale et par d'autres gouvernements provinciaux. Au lieu d'imposer, comme l'ancienne, les bénéfices tirés non seulement de l'exploitation minière mais aussi des usines de traitement, elle fait porter les droits sur le profit de l'exploitation de la mine, en prévoyant l'allocation de traitement pour les sociétés qui transforment le minerai au delà de l'extraction. Elle impose d'ailleurs des droits correspondant à peu près à ceux qui sont en vigueur en Ontario, où les taux sont un peu plus bas, cependant que l'abattement à la base est moindre qu'au Québec. Ainsi, les droits miniers sont imposés sur les bénéfices initiaux de $10,000 en Ontario et de $50,000 au Québec.

TABLEAU VIII-16

Revenus tirés des ressources minérales, de 1956 à 1965
(en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars									
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Revenus d'exploration:										
Certificat de mineurs	196.9	163.6	135.6	167.5	94.5	83.4	118.8	81.0	104.2	108.5
Permis de mise en valeur	801.2	1,171.0	1,027.5	764.3	773.2	747.3	669.9	633.2	615.0	632.2
Permis de recherches	—	—	—	162.3	180.4	150.1	206.0	65.6	85.5	94.3
Enregistrement de transport de propriétés minières	54.0	51.8	47.0	68.9	44.0	27.4	38.1	30.2	25.3	33.5
Honoraires d'analyse	21.6	11.4	3.4	4.8	1.8	2.5	4.9	16.1	17.7	20.3
Honoraires de certificats d'entrée	—	—	—	1.0	.8	.7	.8	.7	.8	.9
Traitement de minerai à l'usine pilote	—	—	—	—	—	—	37.8	3.2	11.7	15.3
Revenus d'exploitation:										
Permis de baux d'exploitation	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ventes de concessions minières	58.0	34.3	25.7	9.8	71.4	68.1	75.7	53.0	19.7	47.1
Impôts sur les concessions minières	3.5	3.0	3.5	3.6	4.5	4.1	4.0	4.0	5.0	5.1
Droits sur les profits annuels	3,480.4	5,962.2	6,706.7	4,161.6	3,360.7	5,020.3	4,722.8	4,553.9	5,234.9	5,665.6
Revenus provenant des villages miniers:										
Cession de lots	12.0	18.6	10.1	12.9	15.1	13.9	9.3	12.6	21.7	20.7
Rentes annuelles	.8	1.9	5.4	1.8	2.6	2.1	1.9	2.1	3.2	2.8
Location de terrains	5.2	6.3	2.1	.1	1.2	1.3	—	.2	—	3.2
Autres revenus:										
Loyer	—	—	—	8.0	21.0	10.8	11.9	8.3	12.8	12.4
Vente de cartes et de bleus	11.6	11.6	7.0	8.6	2.6	2.6	8.2	9.7	25.2	43.3
Vente de collections de minéraux	2.8	2.5	2.7	3.2	3.0	3.1	3.6	3.5	3.9	3.5
Divers	16.4	18.8	57.8	14.8	25.6	17.4	32.2	33.5	13.3	32.1
TOTAL	4,764.4	7,557.0	8,134.5	5,493.1	4,702.4	6,255.1	6,045.8	5,610.8	6,299.9	6,840.8

Source: Ministère des Richesses naturelles.

Au demeurant, l'abattement à la base n'était que $10,000 dans notre ancienne loi. En le portant à $50,000, la nouvelle loi favorisera les entreprises peu rentables que la concurrence risque d'éliminer. Elle admet, en outre, que les sociétés minières déduisent le montant des taxes municipales et scolaires dans le calcul de leur profit. Elle les autorise à en faire autant pour amortir les frais qu'elles encourent par l'exécution des travaux d'exploration et de mise en valeur au Québec. Une telle mesure devrait stimuler l'activité minière pendant que l'allocation de traitement encouragera la transformation du minerai au Québec même. Tout en consentant ces dégrèvements d'impôt, la nouvelle législation minière vaudra cependant au trésor public québécois un apport de revenu supplémentaire de quelque $3 millions au cours de l'exercice 1965/66.

Une tarification, ainsi assortie d'abattements et de dégrèvements pertinents en faveur de l'essor industriel, nous paraît judicieuse parce qu'elle vise à la fois à procurer plus de revenus à l'État et à susciter la croissance de l'activité économique, source du rendement des impôts. On peut présumer d'ailleurs que ces objectifs seront encore mieux atteints à longue échéance par la part plus grande que la population et le gouvernement du Québec prendront dorénavant à l'exploration et à l'exploitation des gisements par l'intermédiaire de la Société québécoise d'Exploration minière, qui sera pourvue d'un capital social de $15 millions. En conséquence, nous ne croyons pas opportun de recommander des modifications au régime fiscal récemment instauré dans le secteur minier, tant que le temps n'aura pas permis d'apprécier les résultats des nouvelles mesures mises en vigueur. Au reste, certaines recommandations que nous proposons ailleurs au sujet de l'impôt foncier, toucheront les sociétés minières tout comme les autres types d'entreprises.

La faune

La faune est à la source de la chasse et de la pêche tant commerciales que sportives. On peut donc considérer la pêche et la chasse sous ces deux aspects, selon qu'elles servent au commerce ou au plaisir de ceux qui s'y livrent.

En jetant un coup d'oeil sur l'évolution de la pêche commerciale au Québec au cours des deux dernières décennies, on remarque que le nombre des pêcheurs a diminué de moitié de 1945 à 1963, cependant que la quantité des prises se maintenait à peu près au même niveau. Le nombre des pêcheurs équivalait, en 1961, à 2.4% de la main-d'oeuvre à l'emploi de l'industrie primaire, tandis que la valeur de la pêche atteignait seulement 0.1% de celle de toute la production industrielle au Québec. De son côté, la chasse commerciale pratiquée par piégeage et soumise à un droit régalien, est encore moins importante que la pêche comme industrie primaire au Québec. D'après les chiffres publiés dans l'*Annuaire du Québec*, les captures d'animaux à fourrure s'élevaient à 359,070 peaux dont la valeur brute atteignait $2,492,332 en 1963/64.

La pêche et la chasse commerciales constituent donc au Québec une industrie minime dont l'importance est seulement un peu accrue par ses effets sur l'industrie secondaire de transformation. Ainsi, d'après les chiffres fournis par le Bureau de la statistique du Québec, section des manufactures, l'industrie de la préparation du poisson employait au Québec environ 2,100 personnes et avait une production évaluée à $9,477,000 en 1963. Selon la même source, les peaux de nos animaux à fourrure alimentent, pour une petite part seulement, l'industrie québécoise de la confection des pelleteries dont le nombre d'employés était de 2,155 et la valeur des expéditions de $41,524,000 en 1963.

Il semble que la faune du Québec soit davantage une source de plaisir que d'activité commerciale, puisqu'elle attire chaque année vers les nappes d'eau et les forêts des centaines de milliers de personnes à la recherche de la détente autant que du poisson et du gibier. Il y avait au Québec, le 1er janvier 1965, environ 2,300 clubs de chasse et de pêche, détenant des droits sur 24,900 milles carrés, soit l'équivalent du territoire québécois situé au sud du fleuve Saint-Laurent. D'autre part, de plus en plus nombreux sont les habitants du Québec qui, en plus des touristes étrangers, recherchent des lieux accessibles et propices à la chasse ou à la pêche à leurs heures de loisirs. On en voit le signe dans le nombre grandissant des permis de chasse et de pêche délivrés aux Québécois entre 1960 et 1964, alors que le nombre des permis de pêche a passé de 258,200 à 316,638, et celui des permis de chasse de 267,172 à 326,520. Un tel rythme d'accroissement laisse soupçonner que la destination première de la faune sera de servir de plus en plus au plaisir, non d'un petit nombre de privilégiés mais bien de l'ensemble de la population en quête de divertissement en pleine nature.

La faune donne lieu à deux sources distinctes de revenu, selon son utilisation commerciale ou sportive. La pêche et la chasse commerciales rapportent de faibles sommes, à la mesure de leur activité industrielle. C'est de la chasse et de la pêche sportives que provient de loin la plus grande partie des revenus publics tirés de l'utilisation de la faune. Le tableau VIII-17 énumère les revenus perçus par le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche de 1956 à 1965, sous trois rubriques principales: les permis ou les droits, les services et les amendes.

Quelques traits généraux se dégagent du tableau VIII-17. Il est facile de constater d'abord que les recettes provenant de la réglementation de la chasse et de la pêche, ont à peu près doublé au cours de la dernière décennie, cependant que les principales sources de revenu restaient constamment les permis de chasse et de pêche ainsi que la location des territoires de chasse et de pêche à des clubs privés. Le rendement d'une de ces sources, le permis de chasse, a crû à un rythme nettement plus rapide que les autres, en raison de l'augmentation continuelle du nombre des permis délivrés et de la hausse du coût des permis de chasse en 1963. Une autre source de revenu importante et croissante du ministère vient de l'administration des parcs et des réserves publics où les

TABLEAU VIII-17

Revenus tirés de la réglementation de la chasse et de la pêche, de 1956 à 1965
(en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars									
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Permis et redevances										
Service de la pêche:										
permis de pêche	474.4	465.6	513.3	527.7	533.7	545.5	571.6	650.1	612.5	682.6
location aux clubs	227.3	229.0	265.0	265.4	315.8	261.7	337.7	398.8	449.0	115.9
Service de la chasse:										
permis de commerce des fourrures	35.5	34.8	35.2	33.6	34.9	33.9	33.1	34.3	35.7	34.7
permis de chasse	563.2	629.2	674.3	742.6	789.5	908.6	996.6	1,247.8	1,436.3	1,682.1
location aux clubs	160.6	169.4	191.5	206.7	243.2	204.4	256.2	258.1	274.7	90.8
droits régaliens sur les fourrures	73.1	74.7	85.6	93.4	101.6	128.8	96.3	70.6	93.7	95.4
Parcs et réserves:										
location de camps et de cabines	210.0	243.4	274.9	298.0	447.6	509.9	526.1	687.9	658.3	713.9
repas aux visiteurs	284.7	330.1	383.7	437.5	397.9	433.0	455.8	516.7	546.4	585.5
Total	2,028.8	2,176.2	2,423.5	2,604.9	2,864.2	3,025.8	3,273.4	3,864.3	4,106.6	4,000.9
Services										
enregistrement de clubs	3.4	3.7	5.2	5.5	7.1	2.4	8.0	4.7	6.5	8.2
transports de baux	.5	.4	.4	.4	.3	.2	.4	—	—	—
commission sur vente des fourrures	1.0	1.2	2.7	6.4	5.3	7.8	10.4	12.5	—	—
divers	6.3	3.0	15.1	9.4	10.5	13.1	12.5	11.8	13.4	22.4
Total	11.2	8.3	23.4	21.7	23.2	23.5	31.3	29.0	19.9	30.6
Amendes et peines										
lois de la chasse et de la pêche	77.6	74.3	94.2	93.7	87.2	93.9	62.0	45.7	43.5	57.7
ventes de marchandises saisies	.3	.3	.1	.3	.1	.1	.2	.2	.2	1.4
Total	77.9	74.6	94.3	94.0	87.3	94.0	62.2	45.9	43.7	59.1
Total	2,117.9	2,259.1	2,541.2	2,720.6	2,974.7	3,143.3	3,366.9	3,939.2	4,170.2	4,090.6
Remboursements	(49.6)	(45.4)	(56.5)	(62.5)	(59.4)	(71.4)	(36.3)	(27.8)	(12.2)	(1.9)
Total des revenus	2,068.3	2,213.7	2,484.7	2,658.1	2,915.3	3,071.9	3,330.6	3,911.4	4,158.0	4,088.7

Remarques: 1. La commission sur la vente des fourrures, établie à 3% du prix des fourrures vendues par les Indiens et acquittée par le gouvernement fédéral, n'est plus perçue depuis 1963.
2. La diminution du revenu de la location aux clubs, survenue en 1965, provient du fait que les loyers sont payables le 1er mai comparativement au 1er mars pour les années antérieures.

Sources: Les comptes publics du Québec et le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche.

touristes peuvent louer des camps et prendre leurs repas au cours de leur séjour en pleine nature. Mais les recettes augmentent moins vite que les dépenses bien supérieures consacrées à ce titre, pour l'aménagement et l'entretien des parcs mis à la disposition du grand public.

En somme, les revenus que le gouvernement tire de l'utilisation de la faune ne sont pas considérables. Loin de contribuer à l'équilibre du budget général, ils ne suffisent même pas à défrayer le coût de la gestion et des investissements de l'État au chapitre de l'utilisation des biens de la nature, tels que la faune et l'espace. En comblant cet écart, l'État acquitte en quelque sorte une partie des frais inhérents au plaisir que la population peut retirer des lacs, des forêts et de la faune du Québec. Une telle politique est justifiable dans la recherche des avantages humains et sociaux, pourvu qu'elle favorise pleinement l'accès des territoires de chasse et de pêche, comme des parcs ou des réserves, au grand public. À mesure qu'on se rapproche de cet objectif, il serait souhaitable que l'État envisage de faire ses frais en exigeant des bénéficiaires une contribution adaptée au coût des services.

Nous croyons que le gouvernement s'est engagé dans la bonne voie en 1963 en relevant les tarifs et en restreignant la superficie des territoires loués à des clubs privés, de façon à rendre au public la jouissance des espaces facilement accessibles. C'est pourquoi, en plus des recommandations que nous avons faites au chapitre VII sur la tarification des permis de chasse et de pêche, nous recommandons que soit continuée l'application de cette politique.

Conclusion

À analyser la marche des industries liées à l'exploitation de nos richesses naturelles, ainsi que la gestion de nos diverses ressources, nous avons pu mettre en relief certaines situations dont il reste à tirer les conséquences fiscales.

La première et la plus évidente de nos constatations nous amène à reconnaître que les richesses naturelles du Québec ne sont pas illimitées, contrairement à une opinion longtemps entretenue dans le public. Les ressources du territoire québécois nous apparaissent d'abord limitées dans l'état des connaissances que nous en avons présentement par des inventaires partiels, comme c'est le cas des gisements minéraux. Leur exploitation est, en plus, restreinte soit par l'accessibilité des ressources, soit par les conditions des marchés internationaux, voire par certaines conditions d'exploitation ainsi qu'on l'a remarqué dans le domaine forestier. Même les ressources hydrauliques, qui sont les plus abondantes et les mieux utilisées au Québec, n'ont pas une valeur immédiatement monnayable sur le marché comme le pétrole en Alberta, par exemple. On se tromperait donc en voulant tirer d'une exploitation restreinte de richesses naturelles limitées des revenus presque illimités.

De fait, les revenus que le trésor public tire de l'exploitation des richesses naturelles sont modestes. Ils n'équivalaient, au cours de l'exercice 1964/65,

qu'à 4.4% de l'ensemble des revenus du gouvernement du Québec; et, on voit mal comment ils pourraient s'accroître de façon substantielle à brève échéance. D'un côté, l'administration du domaine confié au ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche ne saurait au mieux réussir qu'à faire ses frais; de l'autre, des réformes s'imposent dans la gestion des forêts avant que celles-ci ne puissent rapporter un peu plus. Seuls les revenus perçus de l'exploitation des mines et des ressources hydrauliques augmenteront sensiblement en vertu des nouveaux tarifs imposés aux exploitants de mines, d'une part, et grâce à la production croissante d'énergie hydro-électrique, d'autre part. Mais ces deux sources ensemble ne formeront qu'un apport de revenu supplémentaire de quelques millions au cours des prochains exercices.

Il est donc illusoire de croire qu'on peut espérer combler et même restreindre l'écart entre les dépenses et les recettes de l'État par les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles. Une telle attente apparaît encore plus chimérique, lorsqu'on sait que les ministères chargés de gérer nos diverses ressources absorbent à peu près 70% de ces revenus en frais d'administration, de services destinés à l'industrie ou en dépenses d'investissement pour la mise en valeur des ressources. Il ne nous appartient pas de juger si ces frais d'administration sont trop élevés ou si les services rendus à l'industrie sont nécessaires et pertinents. Nous nous contentons de prendre acte de ces dépenses pour mieux faire mesurer la part minime des revenus tirés des richesses naturelles, qui peut servir à financer la santé publique, l'éducation ou la sécurité sociale.

Au reste, on aurait bien tort de ne penser qu'à percevoir le plus de revenus immédiats des richesses naturelles, sans se soucier de l'activité économique que leur exploitation doit susciter et stimuler dans le milieu. Il faudrait plutôt veiller à imposer aux industries primaires un fardeau fiscal compatible avec les exigences de la concurrence, tout en visant à faire utiliser les ressources au maximum et à faire transformer davantage sur place les matières premières issues du territoire québécois. C'est à ce compte que l'exploitation des richesses naturelles peut créer des emplois nouveaux en favorisant l'activité économique qui est source du rendement des impôts. Par cet instrument qu'est la fiscalité, l'État est ainsi en mesure de tirer des richesses naturelles le maximum de revenu pour le plus grand bénéfice de la population.

On peut ainsi comprendre que nous ne proposions pas de changements radicaux à l'imposition des sociétés qui exploitent les richesses naturelles. Nous nous en voudrions, cependant, de ne pas remettre en question les taxes imposées en vertu de la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation*. Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, cette loi a été approuvée en 1946 en vue d'acquitter les dettes des commissions scolaires et de constituer une caisse de l'éducation, en levant des taxes particulières auprès de certaines catégories d'entreprises. Elle imposait ainsi, à tout détenteur de concessions forestières et à tout propriétaire de terrains boisés, à l'exception des colons et des cultivateurs, une

contribution de $0.15 sur la corde de bois coupé pour la fabrication de la pâte à papier ou de ses produits dérivés ou accessoires. Elle frappait de même la production d'énergie hydro-électrique d'une taxe de $0.15 le 1,000 kilowatts-heure, en exemptant toutefois l'Hydro-Québec qui était tenue de payer annuellement en contrepartie un montant forfaitaire de $2.8 millions. Enfin, elle prévoyait un impôt de 1/3 de 1% sur le capital investi par les sociétés qui font le raffinage du pétrole et par les compagnies qui possèdent, exploitent ou utilisent un réseau téléphonique au Québec. Dans ce dernier cas, cependant, la taxe ne s'appliquait qu'au capital investi supérieur à $1 million.

Depuis lors, la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation* a subi plusieurs modifications qui en ont sensiblement réduit la portée. D'abord, l'imposition de $0.15 sur la corde de bois coupé sur les terres de l'État a été incorporée aux droits de coupe, en vertu de l'arrêté ministériel 433 de 1955. Ensuite, la taxe de $0.15 sur le 1,000 kilowatts-heure a cessé de toucher neuf sociétés d'électricité du secteur privé, lorsqu'elles furent nationalisées et fondues avec l'Hydro-Québec. C'est pourquoi, le gouvernement du Québec n'a perçu durant l'exercice 1964/65, au titre des contributions à la caisse de l'éducation, que $6 millions, soit $3.5 millions des sociétés de téléphone et des raffineries de pétrole, $2.4 millions des sociétés productrices d'énergie hydro-électrique et à peine $100,000 des sociétés s'employant à la fabrication de la pâte à papier.

À l'origine, la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation* visait à freiner l'augmentation de l'impôt foncier en faisant assumer par le trésor public, grâce aux contributions des sociétés exploitant les richesses naturelles, une partie des dépenses des commissions scolaires. Or, ces contributions rapportent des revenus si minimes, de l'ordre de 1.2%, par rapport aux dépenses des commissions scolaires, qu'elles n'atteignent plus le but recherché lors de leur institution. En outre, pareilles taxes sont injustes dans la mesure où elles ne touchent qu'un certain nombre d'entreprises de type particulier, alors que toutes les sociétés devraient faire participer la population à leur essor économique, en contribuant notamment au progrès de l'éducation. De leur côté, les sociétés qui exploitent les richesses naturelles sont déjà mises à contribution, pour une plus large part, par les droits et les redevances que l'État leur impose.

C'est pourquoi, nous proposons au chapitre XVII d'astreindre les sociétés à un taux supérieur d'impôt foncier et d'y assujettir certains de leurs biens présentement exempts. Il se trouve que ces biens appartiennent, en bonne partie, à des sociétés qui exploitent des richesses naturelles. De même, nous recommandons au chapitre XII de soumettre à l'impôt foncier, municipal et scolaire, les lignes téléphoniques qui en sont actuellement exemptes. Enfin, les raffineries de pétrole seront soumises à un impôt foncier plus lourd en vertu de la définition que nous recommandons des biens-fonds au même chapitre.

Si le gouvernement donnait suite à ces recommandations, les contributions imposées en vertu de la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation*, n'auraient

plus de raison d'être. Nous recommanderions, en conséquence, qu'elles fussent abolies.

RECOMMANDATION VIII-3

Les taxes imposées en vertu de la Loi pour assurer le progrès de l'éducation *devraient être abolies, si nos recommandations relatives à l'impôt foncier des sociétés étaient appliquées.*

Chapitre IX

Les autres sources de revenu

Le gouvernement du Québec tire une partie importante de ses revenus de sources qui ne sont pas, à proprement parler, fiscales. Tels sont les revenus de la Régie des alcools et les subventions reçues du gouvernement fédéral. On pourrait ranger dans la même catégorie, les revenus que l'État percevrait de l'établissement d'une loterie provinciale. Les droits sur le pari mutuel sont du même ordre, puisque le pari s'apparente à la loterie. Voilà les grandes divisions de ce chapitre qui traite successivement des revenus de la Régie des alcools, des droits sur le pari mutuel, des subventions du gouvernement fédéral et des revenus éventuels d'une loterie québécoise.

Les revenus de la Régie des alcools

La réglementation du commerce des alcools fut établie en 1921, lorsque la législature adopta la *Loi des liqueurs alcooliques* (11 Geo. V, ch. 24), qui fut remplacée en 1961 par la *Loi de la Régie des alcools* (S.R.Q. 1964, ch. 44).

Celle-ci comprend deux innovations importantes, soit l'institution d'un tribunal chargé de l'octroi des permis, et la substitution de la Sûreté provinciale à la « police des liqueurs ». En outre, le législateur a établi en 1962 une distinction entre la gestion des intérêts commerciaux de la Régie, qui fut confiée à un administrateur, et l'octroi des permis qui continua de relever de la Régie elle-même.

Les sources de revenu de la Régie des alcools

La Régie des alcools tire ses revenus des quatre sources suivantes: la vente des spiritueux, la vente des vins, les taxes sur la bière et les permis exigés pour la vente des boissons alcooliques. Le tableau IX-1 fait état des revenus perçus de ces diverses sources au cours de la dernière décennie.

TABLEAU IX-1

Répartition des revenus de la Régie des alcools du Québec, de 1955 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Vente des alcools	Bénéfice commercial	Revenu net des taxes sur la bière et des permis	Revenu net de toutes sources
	(en millions de dollars)			
1955	70.5	22.7	10.5	33.2
1956	77.5	25.2	11.3	36.5
1957	85.4	28.3	11.4	39.7
1958	91.7	30.5	11.6	42.1
1959	96.1	31.7	11.3	43.0
1960	101.9	33.7	12.1	45.8
1961	103.5	32.7	12.4	45.1
1962	113.2	37.2	16.6	53.8
1963	123.3	43.6	18.5	62.1
1964	130.6	46.0	19.3	65.3
1965	114.6	39.9	20.3	60.2

Remarque: Les chiffres de l'exercice 1965 ne se comparent pas exactement à ceux des années antérieures, à cause de la grève survenue durant cet exercice.

Source: La Régie des alcools du Québec.

On constate que le bénéfice commercial provenant de la vente des alcools a doublé de 1955 à 1964, en passant de $22.7 millions à $46 millions. Une telle augmentation est attribuable à l'accroissement constant des ventes ainsi que des prix. On trouvera au tableau IX-2 la liste des augmentations générales de prix survenues depuis dix ans. Cette énumération ne tient pas compte toutefois des ajustements des prix de vente qu'effectue parfois la Régie suivant les variations de ses prix d'achat. Elle ne comprend pas, non plus, l'imposition d'une surtaxe de 15% que le gouvernement fédéral a établie, en 1962, sur le prix des spiritueux et des vins importés, et a abolie l'année suivante.

TABLEAU IX-2

Hausses générales du prix de vente des spiritueux et des vins au Québec, de 1956 à 1965

Date	Augmentations	
Octobre 1956	$0.01	l'once sur environ 75% des spiritueux
Avril 1959	$0.01	l'once sur les spiritueux
Juillet 1961	3%	sur les spiritueux et les vins
Avril 1962	5%	" "
Avril 1964	4%	" "
Mars 1965	2%	sur les spiritueux

Source: La Régie des alcools du Québec.

Les spiritueux Le poste le plus important du compte de commerce de la Régie est celui des spiritueux, puisqu'il atteint près de 85% de toutes les ventes de la Régie. Si l'on omet l'année 1965, en raison des effets de la grève, on constate que la consommation des spiritueux a augmenté d'environ 50%, de 1955 à 1964, alors que les sommes perçues de leurs ventes ont crû de près de 80%. L'accroissement de la consommation a été à peu près constant pendant cette période, compte tenu de quelques années stationnaires, malgré l'augmentation des prix de vente.

TABLEAU IX-3

La vente des spiritueux au Québec, de 1955 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de gallons	Millions de dollars
1955	2.5	60.8
1956	2.7	66.9
1957	2.9	73.8
1958	3.1	78.7
1959	3.2	81.6
1960	3.2	86.6
1961	3.2	87.4
1962	3.4	95.5
1963	3.5	103.7
1964	3.7	109.4
1965	3.1	94.9

Source: La Régie des alcools du Québec.

Les vins La consommation des vins s'est accrue de quelque 70% de 1955 à 1964, cependant que les recettes augmentaient de près de 120%, ainsi que l'indique le tableau IX-4. En somme, la consommation des vins a même crû davantage que celle des spiritueux; et il semble que ni l'une ni l'autre ne se soit ressentie notablement de l'augmentation des prix de vente durant la même période.

TABLEAU IX-4

La vente des vins au Québec, de 1955 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de gallons	Millions de dollars
1955	1.6	9.7
1956	1.7	10.6
1957	1.8	11.6
1958	1.9	13.0
1959	2.1	14.4
1960	2.1	15.3
1961	2.3	16.1
1962	2.4	17.7
1963	2.4	19.6
1964	2.7	21.2
1965	2.3	19.7

Source: La Régie des alcools du Québec.

Les taxes sur la bière La Régie des alcools du Québec ne vend pas elle-même la bière aux consommateurs, à l'exception de la bière importée qui ne dépasse pas un chiffre d'affaires minime. Elle ne retire donc, en pratique, aucun profit du commerce de la bière, comme elle le fait des spiritueux et des vins. Par contre, elle lève deux taxes sur la bière consommée au Québec, l'une, imposée aux brasseurs et fixée à $0.16 le gallon, et l'autre, imposée aux détaillants, mais perçue par les brasseurs. Cette dernière taxe est de $0.07 sur la douzaine de grosses bouteilles, de $0.04 sur la douzaine de petites bouteilles et de $0.05 sur le gallon de bière en fût.

TABLEAU IX-5

Les taxes sur la bière au Québec, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Millions de gallons	Taxes en millions de dollars		
		Brasseurs	Détaillants	Total
1956	63.4	9.2	2.8	12.0
1957	65.1	9.4	2.8	12.2
1958	66.5	9.6	2.9	12.5
1959	65.4	9.5	2.8	12.3
1960	70.0	10.1	3.0	13.1
1961	70.8	10.3	3.1	13.4
1962	72.5	11.5	3.2	14.7
1963	77.8	12.5	3.4	15.9
1964	80.6	12.9	3.6	16.5
1965	85.3	13.6	3.8	17.4

Source: La Régie des alcools du Québec.

Le tableau IX-5 montre que la consommation de la bière a augmenté de 35% de 1956 à 1965, en subissant des fluctuations plus prononcées cependant que celles des spiritueux et des vins. Il ne semble pas, là non plus, que la hausse des prix ait influencé sensiblement le niveau de la consommation. Il est, en pratique, impossible de faire état de toutes les augmentations de prix, variables selon les lieux, qui sont survenues dans les diverses régions du Québec pendant cette période. Par exemple, dans la région de Montréal, le prix de la bière en détail est passé de $3.50 à $3.65 la douzaine de grosses bouteilles, à la fin de 1957. Il a été ensuite porté à $3.95 en 1963.

Les permis Enfin, la Régie des alcools est chargée d'émettre les permis de commerce ou de vente des boissons alcooliques. Il existe depuis 1961, 23 catégories de permis établies d'après les types d'établissements qui font ce genre de commerce ou de vente. Le prix des permis varie selon les sortes d'établissements et suivant l'endroit où ils sont situés. Voici, à titre d'exemple, le coût des permis dans l'île de Montréal.

TABLEAU IX-6

Coût des permis de vente des boissons alcooliques dans l'île de Montréal, en 1965

	$
Salle à manger	150
Restaurant	100
Bar-comptoir	100
Bar-salon	100
Taverne	100
Cabaret	500
Épicerie	50
Club	100
Pavillon de chasse ou de pêche	100
Banquet	10
Hôtel	500
Auberge	150
Motel	200
Bateau	100
Wagon de chemin de fer	100
Avion	10
Piste de course	1,000
Villégiature	50
Poste de commerce	500
Brasseur	100
Entrepôt	10
Distillateur	10
Fabricant de vin	50

Source: La Régie des alcools du Québec.

Le changement important apporté à la loi et à la réglementation en 1961, a consisté à accroître le nombre de permis nécessaires aux divers genres de commerce des boissons alcooliques. Alors qu'un établissement ne se procurait auparavant qu'un seul permis, indépendamment du nombre de débits (cabaret, bar-salon, bar-comptoir, taverne, restaurant, etc.) qu'il comprenait, le commerçant doit maintenant obtenir un permis pour chacun de ses débits. Tant l'introduction de diverses catégories de permis que la modification du coût même des permis ont entraîné une augmentation importante des droits que doivent acquitter ceux qui font le commerce des boissons alcooliques. Comme l'indique le tableau IX-7, les revenus de la Régie des alcools ont crû sensiblement à cet égard en 1962, même s'ils demeurent encore modestes puisqu'ils s'élèvent à peine à $2 millions.

TABLEAU IX-7

Recettes des permis délivrés par la Régie des alcools, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Milliers de dollars
1956	561.9
1957	579.4
1958	602.6
1959	636.5
1960	673.2
1961	751.4
1962	1,326.4
1963	1,853.9
1964	2,039.1
1965	1,963.6

Source: La Régie des alcools du Québec.

En plus des droits indiqués plus haut, les détenteurs de permis doivent acheter les boissons alcooliques à un prix supérieur de 5% à celui des consommateurs ordinaires. Il s'agit en quelque sorte d'un supplément imposé en sus du permis; et la Régie des alcools a retiré de ce supplément, établi sur le volume des ventes, environ $1 million au cours du dernier exercice. Le tableau précédent n'inclut pas ce montant qui est toutefois compris dans le compte de commerce de la Régie des alcools.

Comparaisons entre les diverses provinces

Il paraît instructif de comparer la consommation de l'alcool et les revenus que l'État en tire dans les diverses provinces canadiennes. Le tableau IX-8 fait voir la consommation des spiritueux, des vins et de la bière par habitant dans les dix provinces canadiennes en 1962/63. Il en ressort qu'on fait moins usage de spiritueux et davantage de bière au Québec que dans l'ensemble des provinces canadiennes.

TABLEAU IX-8

Consommation par habitant des boissons alcooliques dans les provinces canadiennes, en 1962/63

	Les spiritueux	Les vins	La bière
	(en gallons)		
Terre-Neuve	0.44	0.15	7.70
Ile-du-Prince-Édouard	0.83	0.35	5.44
Nouvelle-Écosse	0.77	0.50	8.10
Nouveau-Brunswick	0.63	0.54	6.32
Québec	0.65	0.45	14.51
Ontario	1.08	0.54	15.21
Manitoba	0.83	0.45	13.80
Saskatchewan	0.68	0.50	11.42
Alberta	0.87	0.46	12.85
Colombie-Britannique	1.17	0.62	13.19
Ensemble des provinces	0.87	0.50	13.57

Source: The Control and Sale of Alcoholic Beverages in Canada, bulletin 63-202, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Nous avons mentionné au chapitre IV que le gouvernement du Québec retirait proportionnellement moins de la vente des boissons alcooliques que les autres gouvernements provinciaux (tableau IV-23). On arrive à la même conclusion lorsqu'on exprime le revenu net de la vente des boissons alcooliques en fonction du revenu personnel des habitants et des recettes totales des gouvernements provinciaux. Ces deux comparaisons font l'objet du tableau IX-9.

TABLEAU IX-9

Revenu net provenant de la vente et du contrôle des boissons alcooliques par rapport au revenu personnel et à l'ensemble des recettes des gouvernements provinciaux, en 1962/63

	Par rapport au revenu personnel	Par rapport aux recettes gouvernementales
	%	%
Provinces de l'Atlantique	1.36	9.8
Québec	0.80	7.2
Ontario	0.73	8.2
Provinces des Prairies	1.01	8.9
Colombie-Britannique	1.00	8.7
Ensemble des provinces	0.87	8.3

Sources: Le tableau 11 et les tableaux 41 à 46 de l'appendice statistique.

En effet, le Québec vient au dessous de la moyenne canadienne quant au revenu net tiré de la vente des boissons alcooliques par rapport au revenu personnel des habitants et à l'ensemble des recettes gouvernementales. On

TABLEAU IX-10

Prix de quelques marques de boissons alcooliques au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, en juin 1965

	Québec		Ontario		Nouveau-Brunswick	
			SPIRITUEUX			
		$		$		$
Hennessy Bras Armé	25 onces	8.70	25 onces	7.90	25 onces	8.00
Bacardi Puerto Rico	26 "	7.20	25.6 "	6.25	25.6 "	6.50
De Kuyper Gin	25 "	4.80	25 "	4.40	25 "	5.10
Schenley Dry Gin	25 "	4.95	25 "	4.20	25 "	4.90
Melchers Anniversary Rye	25 "	5.50	25 "	4.80	25 "	5.70
Seagram's V.O	25 "	5.95	25 "	5.20	25 "	6.00
Dewar's Special	25 "	6.20	25 "	5.65	25 "	6.10
Robbie Burns Scotch Can	25 "	5.20	25 "	4.60	25 "	5.30
Melcher's Vodka	25 "	5.25	25 "	4.50	25 "	5.10
			VINS			
Beaujolais Bouchard	bout.	2.35	bout.	2.35	bout.	2.10
Porto Sandeman Picardor	"	3.45	"	3.25	"	3.35
Martini Rossi Rouge	litre	2.70	litre	2.45	litre	2.45
Mumm's Extra Dry	bout.	7.20	bout.	6.70	bout.	6.90
Bright President	"	4.10	"	3.50	"	4.30
Sherry '74'	once	0.0512	once	0.0538	once	0.0634
Hermit Sherry	"	0.0375	"	0.0384	"	—
Manoir St-David	26 onces	1.00	26 onces	1.00	26 onces	1.10
Branvin Sherry	once	0.0337	once	0.0346	once	—
Gold Seal	"	0.0412	"	0.0423	"	0.0519
Jordan Valley Sauternes	26 onces	1.00	26 onces	1.00	26 onces	1.30
Manoir St-David Sauternes	26 "	1.00	26 "	1.00	26 "	1.10
Château Royal	once	0.0337	once	0.0346	once	—
Derby Port	"	0.0337	"	0.0346	"	—
Hunt Club Sherry	"	0.0375	"	0.0384	"	—
Vermouth Italien	litre	2.70	litre	2.45	litre	2.65
Port 999	26 onces	1.55	26 onces	1.65	26 onces	1.70
			BIÈRE			
Marques populaires (caisse de 12 bouteilles de 12 onces)		2.60		2.31		2.80

Remarque: Le trait indique que ces marques de boisson ne sont pas vendues au Nouveau-Brunswick.

Source: La Régie des alcools du Québec.

peut attribuer cet écart à plusieurs causes, notamment la consommation inégale des spiritueux, la composition de la population par groupes d'âges, les catégories de boissons consommées, les moyens différents de distribuer la bière, et vraisemblablement les méthodes administratives de la Régie des alcools. Il ne semble pas, toutefois, qu'il faille inclure le prix des alcools parmi ces facteurs, puisque les augmentations successives de prix n'ont pas ralenti le rythme de la consommation au Québec, ainsi que nous l'avons montré plus haut. De fait, le prix des boissons alcooliques tend à être plus élevé au Québec qu'en Ontario, sinon qu'au Nouveau-Brunswick, ainsi que l'indiquent les comparaisons de prix mis en parallèle au tableau IX-10.

Les taxes perçues par le gouvernement fédéral

Il faut ajouter que le gouvernement fédéral perçoit des sommes substantielles en droits d'accise et en droits de douanes sur les alcools. Le droit d'accise est une taxe imposée sur les boissons alcooliques, quelle que soit leur provenance, au lieu que les droits de douane frappent les boissons alcooliques d'origine étrangère, à l'égal de tout produit importé. Ainsi, le droit d'accise est de $0.38 le gallon de bière et de $13 le gallon d'alcool certifié pour la plupart des autres boissons alcooliques. Le tableau IX-11 indique les montants que le gouvernement fédéral touche à ce titre de la Régie des alcools sur l'achat des vins et des spiritueux, ainsi que des brasseurs sur la vente de la bière. Il ne comprend pas, cependant, dans le cas des spiritueux et des vins, les taxes et les droits d'accise que le gouvernement fédéral perçoit directement des fournisseurs de la Régie des alcools. On peut évaluer ce dernier montant à environ $1 million.

TABLEAU IX-11

Montants perçus au Québec par le gouvernement fédéral sur la vente des boissons alcooliques, de 1960 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Droits d'accise		Droits de douanes	Total
	Spiritueux et vins	Bière		
	(en millions de dollars)			
1960	20.4	29.9	9.9	60.2
1961	21.4	29.4	11.0	61.8
1962	22.0	27.0	10.4	59.4
1963	22.6	27.8	11.2	61.6
1964	23.8	28.4	10.7	62.9
1965	25.3	29.9	10.2	65.4

Source: La Régie des alcools du Québec.

On aura remarqué que le gouvernement fédéral tire presque autant de revenus que le gouvernement du Québec sur les boissons alcooliques consom-

mées au Québec même. Ainsi, le revenu net de la Régie des alcools s'élevait à $65.3 millions en 1963/64, alors que le montant perçu par le gouvernement fédéral sur la vente des boissons alcooliques au Québec, a atteint $62.9 millions. Le gouvernement fédéral retire même davantage lorsqu'on ajoute à ce montant le produit de la taxe générale de vente de 11%, qu'il impose aux manufacturiers de toute espèce. Il faudrait également tenir compte de la plus grande part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, que le gouvernement fédéral perçoit dans ce domaine comme dans les autres.

Recommandations

On peut affirmer de l'alcool ce que nous avons dit du tabac au chapitre VI, à savoir qu'il n'est pas un bien de consommation essentiel à la vie humaine, de la même manière que la nourriture, le vêtement et le logement. Il s'ensuit que les dépenses nécessaires à la satisfaction de ces derniers besoins primordiaux sont requises de tous et, en quelque sorte, préétablies indépendamment de la volonté humaine, au lieu que les dépenses destinées à l'achat des boissons alcooliques sont laissées au libre arbitre de chacun. À cet égard, le fardeau fiscal lié à la consommation de l'alcool, est loin d'atteindre uniformément tous les citoyens, mais varie parmi les individus, selon l'usage qu'ils en font. C'est pourquoi, on ne saurait parler, à propos des taxes établies sur les boissons alcooliques, d'impôt régressif ou progressif, puisque le citoyen peut accepter ou refuser de s'y astreindre avant même et sans que n'entre en ligne de compte sa capacité contributive.

En conséquence, nous estimons que l'État pourrait recourir davantage à cette source de revenu. Il ne devrait cependant pas accroître les taxes dans ce domaine sans se soucier que le prix des boissons alcooliques ne soit pas trop élevé au Québec par rapport à celui des provinces voisines, afin de ne pas inciter à la fabrication clandestine et à la contrebande. On a vu plus haut que le prix de plusieurs sortes d'alcool était déjà plus fort au Québec qu'en Ontario. À moins qu'il n'y ait une augmentation de prix dans la province voisine, le Québec ne peut donc pas accroître présentement le prix des boissons alcooliques de façon sensible.

RECOMMANDATION IX-1

Le gouvernement du Québec pourrait augmenter le prix des boissons alcooliques pourvu que les écarts de prix entre le Québec et les provinces voisines ne soient pas trop prononcés.

Nous avons fait remarquer plus haut que le gouvernement fédéral retirait autant, sinon plus que le gouvernement du Québec, de l'imposition des boissons alcooliques consommées au Québec même. Pour des raisons analogues à celles que nous avons fait valoir au chapitre VI, à propos de la taxe sur le tabac, nous pensons que le partage de l'assiette fiscale devrait faire aux gouvernements

provinciaux une plus large part des revenus tirés de la consommation des boissons alcooliques, qu'ils gèrent et administrent. De ce fait, la perception en est facile de la part des gouvernements provinciaux. Il paraît normal, au surplus, qu'une imposition levée sur des biens de consommation rapporte davantage au milieu même qui consomme ces biens.

On a pu constater précédemment que les détenteurs de permis doivent payer les spiritueux et les vins à un prix de 5% plus élevé que les clients ordinaires. Cette différence de prix ouvre la porte à l'évasion fiscale, car bien des détenteurs de permis réussissent, malgré les contrôles établis, à s'approvisionner, du moins en partie, au prix des consommateurs ordinaires, en évitant de payer le supplément dû. Il arrive ainsi que cette mesure devient injuste à l'endroit de ceux qui respectent la loi. Or, le contrôle actuel est déjà onéreux et le serait encore davantage s'il était resserré, sans pour autant pouvoir empêcher toute évasion. C'est pourquoi, les principes de l'équité et de la simplicité administrative nous incitent, en l'occurrence, à recommander l'abolition de cet écart de prix de 5%, imposé aux détenteurs de permis, qui ne rapporte d'ailleurs qu'environ $1 million par an. Par ailleurs, on pourrait compenser cette perte de revenu en augmentant le coût, plutôt modeste, des permis requis pour le commerce ou la vente des boissons alcooliques.

RECOMMANDATION IX-2

L'écart de prix de 5%, imposé aux détenteurs de permis pour l'achat des vins et des spiritueux, devrait être aboli. Par contre, le coût des permis proprement dits pourrait être augmenté.

Enfin, la Régie des alcools pourrait accroître son bénéfice net en diminuant ses frais d'exploitation. Il ne nous appartient pas d'enquêter dans ce domaine, mais les comparaisons que nous avons dû établir entre le Québec et les autres provinces, nous ont amenés à juger de l'importance des méthodes de gestion. Il y a lieu de se féliciter que la Régie des alcools ait entrepris de moderniser ses méthodes d'administration et de mise en marché, dont les résultats devraient conduire à réaliser des économies.

Les droits sur le pari mutuel

Le pari mutuel sur les courses de chevaux nous vient d'Angleterre. Il a été légalisé au Canada en 1912. L'article 178 du *Code pénal* en réglemente l'exercice et fixe le pourcentage maximum, soit 9%, que les exploitants d'hippodromes peuvent retenir sur les montants pariés, en plus du revenu excédentaire, c'est-à-dire les quelques cents qui excèdent un multiple de $0.05 sur chaque dollar parié, et que les exploitants ne remettent pas aux parieurs. Enfin, le gouvernement fédéral perçoit une taxe de 0.5% sur le montant des paris, en retour de la surveillance de l'exploitation des champs de courses.

Il appartient, par ailleurs, aux gouvernements provinciaux d'imposer des droits sur les paris. Le Québec le fait en vertu de la *Loi des licences* (S.R.Q. 1964, ch. 79, articles 34 à 61), et a fixé les droits, le 28 mai 1964, à 7% sur les paris simples et à 9% sur les paris combinés, c'est-à-dire à un peu moins de 8% en moyenne. En outre, la même loi impose une taxe de 10% sur le prix d'entrée à l'hippodrome.

Le tableau IX-12 montre l'évolution et la répartition des sommes perçues respectivement par le gouvernement du Québec et les exploitants d'hippodromes au cours des dix dernières années. On remarquera que les exploitants ont touché davantage que l'État; mais il faut tenir compte qu'une grande partie des revenus des exploitants sert à acquitter leurs frais d'exploitation et à verser des bourses aux propriétaires de chevaux vainqueurs.

À notre avis, les droits sur le pari mutuel pourraient être augmentés, pourvu que cet accroissement ne favorise pas, là encore, le commerce illégal, c'est-à-dire le pari clandestin. Des droits trop élevés peuvent inciter le parieur à délaisser le pari légal pour le pari clandestin. Le preneur aux livres n'a à déduire du billet gagnant ni la quote-part de l'exploitant d'hippodrome, ni les droits sur les paris, et peut donc, dans sa situation privilégiée, attirer les clients vers son établissement plutôt que vers l'hippodrome. Une augmentation des droits sur le pari mutuel, ou même un accroissement du rendement des droits actuels, dépend en grande partie des moyens de réprimer le pari clandestin. Comme celui-ci est illégal, il est bien difficile d'estimer, même approximativement, le volume des affaires qu'il traite. Toutefois, une enquête que nous avons faite nous porte à croire qu'il réunit un nombre important d'adeptes. Les sommes pariées illégalement seraient même parfois plus élevées que celles qui se jouent aux hippodromes mêmes.

RECOMMANDATION IX-3

Les droits sur le pari mutuel pourraient être augmentés et leur rendement, même accru, par suite d'une lutte plus efficace contre le pari clandestin.

Contrairement aux taxes sur le tabac et sur les alcools, l'impôt levé sur le pari mutuel n'est pas payé par l'acheteur, mais par le détenteur du billet gagnant, c'est-à-dire qu'il est acquitté sur une somme reçue et non sur un déboursé. Il paraîtrait normal d'imposer ce gain suivant son importance. La taxe qui frappe le pari mutuel est progressive jusqu'à un certain point, puisqu'elle est de 7% dans le cas des paris simples et de 9% dans le cas des paris combinés, qui rapportent normalement des gains plus élevés. Il y aurait lieu, à notre avis, d'accentuer notablement ce caractère progressif en reliant directement le droit imposé aux gains. À titre d'exemple, le taux pourrait être, dans le cas d'un billet de $2, de 7% sur un gain de moins de $5, de 8% sur un gain variant de $5 à $25, de 9% sur un gain de $25 à $50, de 10% sur un gain de $50 à $100, de 12% sur un gain de $100 à $200, de 15% sur un gain de $200 à $300, et ainsi de suite.

TABLEAU IX-12

Revenus de l'État et des exploitants d'hippodromes au Québec, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Nombre de personnes admises	Montants pariés	Revenus de l'État		Revenus des exploitants d'hippodromes		
			Droits sur les paris	Taxe d'entrée	Quote-part sur les paris	Prix d'entrée	Revenu excédentaire
	(millions)	(en millions de dollars)					
1956	0.9	40.1	2.2	0.11	3.6	0.8	0.24
1957	1.1	46.6	2.3	0.12	4.2	1.0	0.28
1958	1.3	58.9	3.3	0.15	5.3	1.1	0.35
1959	1.5	70.0	4.0	0.17	6.3	1.3	0.40
1960	1.6	82.2	4.8	0.20	7.4	1.5	0.46
1961	1.7	85.9	5.0	0.21	7.7	1.6	0.47
1962	1.8	92.0	5.5	0.23	8.3	1.6	0.52
1963	2.1	105.9	6.5	0.25	9.5	1.9	0.57
1964	2.0	105.3	6.4	0.23	9.5	2.0	0.64
1965	2.2	109.5	8.5	0.25	9.9	2.1	0.60

Source: Le ministère du Revenu.

Un système de droits progressifs pourrait retarder quelque peu le calcul et le versement des sommes gagnées; mais cet inconvénient ne nous semble pas insurmontable, puisque les pistes de courses sont généralement munies de calculatrices modernes.

RECOMMANDATION IX-4

Les droits imposés sur le pari mutuel devraient être progressifs.

Nous avons vu que les revenus excédentaires sur les paris retournent, en vertu de notre *Code pénal*, aux exploitants d'hippodromes. Ils sont, au contraire, remis en entier au trésor public dans certains États américains, notamment la Floride et le New-Jersey, tandis qu'ils sont partagés entre le fisc et l'exploitant dans d'autres, tels que le Michigan, le Delaware, le Colorado et l'Illinois. Comme la part réservée aux exploitants d'hippodromes est assez élevée, nous estimons que le revenu excédentaire devrait revenir à l'État ou du moins être partagé entre le trésor public et l'exploitant.

RECOMMANDATION IX-5

Le gouvernement du Québec devrait demander une revision du Code pénal *de façon que le revenu excédentaire des sommes pariées soit versé à l'État ou tout au moins partagé entre le fisc et les exploitants d'hippodromes.*

Nous avons indiqué que le gouvernement fédéral percevait une taxe de 0.5% sur les montants pariés en raison de la surveillance qu'exerce le ministère de l'Agriculture sur les hippodromes. De leur côté, les gouvernements provinciaux surveillent aussi étroitement les opérations des hippodromes, à cause de leurs incidences fiscales. Il nous semble qu'une double vérification est superflue, et le gouvernement fédéral devrait céder aux autorités provinciales et le contrôle des hippodromes et la taxe qu'il y perçoit. C'est d'ailleurs la situation qui prévaut aux États-Unis où le contrôle des pistes de courses est entièrement laissé à la juridiction des États.

Les subventions du gouvernement fédéral

De toutes les sources de revenu parafiscales à la disposition du gouvernement provincial, la plus importante est formée des subventions du gouvernement fédéral, qui ont dépassé $430 millions au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1965. Ces subventions sont de deux sortes: les unes, conditionnelles, sont versées en vertu des programmes à frais partagés et les autres, inconditionnelles, comprennent les paiements de péréquation, une subvention établie d'après le chiffre de la population, et la remise d'une partie de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés productrices d'énergie. Le tableau IX-13 montre les sommes que le gouvernement du Québec a reçues à cet égard de 1958 à 1965.

TABLEAU IX-13

Subventions versées par le gouvernement fédéral au gouvernement du Québec, de 1958 à 1965

Exercice terminé le 31 mars	Subventions conditionnelles	Subventions inconditionnelles		
		Paiements de péréquation	Subvention fondée sur le chiffre de population	Part de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés productrices d'énergie
	(en millions de dollars)			
1958	24.8	37.5	3.2	1.7
1959	37.7	56.0	3.2	2.3
1960	46.3	69.0	3.2	1.5
1961	66.7	74.5	3.2	1.2
1962	170.9	65.3	3.9	2.1
1963	210.2	73.0	3.9	4.6
1964	240.9	70.2	3.9	4.5
1965	320.8	104.4	3.9	4.3

Remarque: Les sommes versées au titre des subventions conditionnelles n'apparaissent pas aux comptes publics parmi les revenus, mais plutôt comme montants déduits des dépenses encourues pour l'exécution de tel ou tel programme.

Sources: Le ministère du Revenu et le ministère des Affaires fédérales-provinciales.

Nous avions entrepris certaines recherches sur les subventions conditionnelles ainsi que sur les paiements de péréquation au début de notre enquête. Mais, depuis lors, le Comité du régime fiscal a été institué conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, et chargé notamment d'étudier ces deux sources de revenu. En conséquence, nous avons remis le résultat de nos travaux à ce Comité, de façon à éviter tout double emploi. Nous nous contenterons donc de formuler ici quelques observations générales sur ces sujets.

Les subventions conditionnelles

Les subventions conditionnelles du gouvernement fédéral existent depuis plusieurs décennies. Elles furent instituées afin d'aider les divers gouvernements provinciaux à établir certains services de même nature et de qualité comparable, tout en servant à répartir une part du revenu fiscal entre les administrations provinciales. Il est indéniable que l'organisation de programmes à frais partagés a pu contribuer par le passé à accélérer le progrès économique et social au Canada, en favorisant la création de services nouveaux ou l'extension de services déjà existants.

À venir jusqu'à 1959, le Québec s'est abstenu de participer à plusieurs, et notamment aux plus importants programmes ainsi exécutés conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Quels que furent les motifs de son refus, il y perdit en pratique des sommes considérables, issues des impôts levés chez lui comme ailleurs au Canada. Ainsi, le régime des subventions conditionnelles nous fut nettement défavorable pendant de longues années. Le gouvernement du Québec a commencé à remédier à cet état de choses en 1959, lorsqu'il décida de participer au programme de l'assistance-chômage. Il prit part, l'année suivante, à trois autres programmes importants, soit la route transcanadienne, l'assurance-hospitalisation et l'aide aux immobilisations pour l'enseignement technique, en voyant dans ces subventions conditionnelles le moyen de se doter de services dont il avait grandement besoin. Toutefois, le gouvernement du Québec faisait en même temps état du caractère provisoire de sa participation et réclamait l'abolition des programmes à frais partagés ou, tout au moins, la faculté de s'en abstenir moyennant une compensation fiscale qui permît d'affecter les sommes nécessaires aux besoins particuliers des Québécois.

On touche là les raisons que le Québec fait valoir à l'encontre des programmes à frais partagés. Il lui apparaît d'abord que pareilles initiatives du gouvernement fédéral constituent souvent des entorses à la constitution canadienne, puisque la plupart de ces programmes ont trait à des domaines de juridiction exclusivement provinciale. En outre, le Québec allègue que ces types de programmes exécutés sous l'égide du gouvernement fédéral, ne répondent pas toujours, par leurs buts et leurs conditions rigides, aux besoins particuliers ou prioritaires des gouvernements provinciaux. C'est pourquoi, le gouvernement du Québec a choisi, à la suite de négociations, de se retirer, à compter de 1965, et moyennant une équivalence fiscale et financière, de quelque trente sur environ cinquante programmes à frais partagés. En conséquence, il a déjà accès à près de 50% du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers, comparativement au quart que touchent les autres gouvernements provinciaux. En plus de contrôler ainsi une plus grande partie de la fiscalité, le gouvernement du Québec pourra donc disposer de ses revenus selon l'ordre des besoins qu'il considère les plus pressants.

Les subventions inconditionnelles

Les subventions inconditionnelles comprennent, outre des versements de péréquation, une subvention établie sur le chiffre de la population et la remise d'une partie de l'impôt sur le revenu des sociétés productrices d'énergie.

Il n'y a pas lieu de s'étendre sur ces deux dernières espèces de subventions dont le rendement est plutôt limité. La première d'entre elles, la subvention fondée sur le chiffre de la population, est octroyée aux administrations provinciales en vertu de l'article 118 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique.*

Elle rapporte une somme si modique, soit un peu moins de $4 millions, qu'il ne paraît pas tellement pressant de la modifier, alors que des montants beaucoup plus substantiels sont attribués aux gouvernements provinciaux en vertu de la formule de péréquation. De son côté, la remise d'une partie de l'impôt sur le revenu des sociétés productrices d'énergie, a perdu beaucoup de son importance pour le Québec depuis que l'électricité y a été en grande partie nationalisée. Si le Québec a encore retiré à ce titre quelque $4.3 millions au cours de l'exercice 1964/65, c'est que le calcul de cette remise a été établi d'après les bénéfices réalisés en 1962, soit antérieurement à la nationalisation des neuf sociétés d'électricité. Mais il ne recevra, à ce titre, qu'une somme minime à compter de l'exercice 1965/66.

Ainsi que l'indiquait le tableau IX-13, l'allocation de péréquation est de loin la plus importante subvention inconditionnelle que le gouvernement du Québec reçoit du gouvernement fédéral. Elle a été appliquée par suite des arrangements fiscaux mis en vigueur pour la période 1957 à 1962. Elle vise à réduire l'inégalité de la richesse et des revenus en égalisant le rendement de certains impôts, de façon à permettre aux gouvernements provinciaux de mieux s'acquitter de leurs obligations respectives, pour la satisfaction des besoins de leur population. Outre les paiements de péréquation proprement dits, le gouvernement fédéral a consenti à verser aux provinces de l'Atlantique, à compter de 1958, une subvention particulière qui fut d'abord de $25 millions et atteint maintenant $35 millions. Il faudrait également ajouter que Terre-Neuve touche, en plus des paiements de péréquation et de sa part de la subvention destinée aux provinces de l'Atlantique, une somme annuelle de $8 millions, selon les termes de son union avec le Canada en 1949.

En vertu des arrangements fiscaux de 1957, la péréquation fut reliée à trois impôts partagés conjointement entre les deux ordres de gouvernement, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt successoral. La manière de calculer les versements de péréquation a été sensiblement modifiée en 1962, mais a été ramenée, à la suite de la conférence fiscale de la fin de 1963, à peu près à ce qu'elle était auparavant. Il ne nous appartient pas de déterminer quelles devraient être dans l'avenir les modalités de la péréquation, puisque cette question constitue l'une des tâches essentielles du Comité du régime fiscal. Il nous semble, cependant, qu'un système de péréquation est nécessaire dans un pays comme le Canada, où la richesse est très inégalement répartie d'une province à l'autre, pour satisfaire aux besoins fondamentaux de la population des diverses régions. Les versements de péréquation devraient même être accrus, puisqu'ils ne compensent présentement qu'une faible partie des disparités de revenus entre les diverses provinces. Une augmentation des subventions de péréquation éviterait, par exemple, de trop alourdir le fardeau fiscal des Québécois par rapport à celui des citoyens des autres provinces.

Les revenus éventuels d'une loterie québécoise

Le *Code pénal* n'autorise au Canada, parmi les jeux de hasard, que le pari mutuel dont nous avons parlé plus haut. Il n'empêche que des gens et des organismes ont proposé à plusieurs reprises que le Québec établisse une loterie. On nous a exprimé le même souhait dans des mémoires que nous avons reçus au cours de notre enquête. Le gouvernement du Québec a lui-même manifesté d'ailleurs l'intention d'établir une telle loterie d'État; et le Parlement de Québec a même adopté deux lois à cet effet, la première en 1934 et la seconde en 1950. Ces textes législatifs sont toutefois restés lettre morte à cause des prescriptions du *Code pénal*. Le gouvernement du Québec est revenu à la charge plus récemment, au cours de conférences fiscales, en demandant au gouvernement fédéral d'amender le *Code pénal* afin de laissser aux autorités provinciales la liberté d'instituer des loteries d'État, à leur gré.

Il ne nous appartient pas de nous prononcer pour ou contre l'établissement d'une loterie au Québec, dès lors que le gouvernement a fait un choix à cet égard en tenant sans doute compte, en plus de l'élément économique, des aspects moral et social d'une telle institution. Nous nous limiterons donc, dans notre analyse, à essayer d'estimer la part de revenu que rapporterait au trésor public une loterie québécoise.

Les jeux de hasard, dont l'État peut tirer des revenus, sont nombreux. Il y a, en premier lieu, la loterie proprement dite, qui consiste à vendre des billets et à en tirer au sort pour l'attribution de lots. Il s'agit d'un simple jeu de hasard, puisque seule la chance décide des gagnants. On peut citer, comme exemple typique de ce genre, la loterie nationale française. La loterie du Royaume-Uni est peu différente; elle consiste à émettre des obligations portant des numéros chanceux. Le gouvernement émet des bons du Trésor sans intérêt apparent, puisqu'il répartit, grâce au tirage au sort, une partie de l'intérêt qu'il devrait normalement payer. Le bénéfice de l'État est donc égal à la différence entre l'intérêt normal et les sommes qu'il distribue à la suite du tirage.

La loterie devient un « sweepstake » lorsqu'elle est reliée à un événement sportif, le plus souvent une course de chevaux. Elle consiste alors à tirer au sort des billets sur les chevaux engagés dans une course, dont le résultat décide des gagnants de la loterie. On peut ranger parmi cette catégorie de loterie le « sweepstake » irlandais, par exemple, et celui que l'État du New-Hampshire vient d'instituer. Il y a aussi le pari hors piste, qui est le pari mutuel permis en dehors des hippodromes. Le public peut ainsi parier sur les courses, qu'elles aient lieu à l'extérieur ou à l'intérieur du pays. Le Royaume-Uni a recours à ce jeu de hasard comme source de revenu. Enfin, certains pays comme la Suède, organisent au profit du trésor public, des concours de pronostics sur des événements sportifs. De fait, le pari hors piste et les concours de pronostics existent à des degrés divers, de façon clandestine, dans divers pays, cependant qu'ils furent légalisés ailleurs pour tomber sous le contrôle du fisc.

Nous n'avons pas tenté d'évaluer ce que pourraient rapporter le pari hors piste et les concours de pronostics, qu'il n'est pas question de légaliser présentement au Canada. Nous sommes portés à croire, toutefois, que les sommes ainsi pariées sont considérables, ainsi que nous l'avons laissé entendre plus haut. Nous voulons plutôt nous limiter à estimer les revenus que l'État pourrait retirer d'une loterie établie sur le modèle des loteries ordinaires ou d'après le type des « sweepstakes ». À cet effet, nous avons étudié le rapport des loteries instituées dans différents pays, et mis en parallèle dans le tableau IX-14 les montants misés et les sommes versées à l'État. Ainsi, la loterie française a rapporté à l'État $46 millions en 1962, soit près de $1 par habitant, ou 32% des mises évaluées à $144 millions. Notre tableau ne mentionne pas la loterie du New-Hampshire, qui a commencé d'exister en 1964 et a rapporté, au cours de la première année, $2.8 millions au trésor public sur une mise totale de $5.7 millions. Parmi les 2,000 gagnants, 250 seulement habitaient le New-Hampshire, environ 700, l'État du Massachussets et quelque 300, l'État de New-York. La vente des billets a donc largement dépassé, cette année-là, les frontières du New-Hampshire; mais les résultats obtenus en 1965 laissent prévoir une baisse substantielle, puisque l'État ne retirerait guère plus de $1.8 million.

Le rendement des loteries, on le voit par le tableau IX-14, varie grandement d'un pays à l'autre, non seulement quant aux montants misés, mais quant à la marge de bénéfice. Des pays voisins comme la Belgique et les Pays-Bas, par exemple, obtiennent des résultats tout à fait différents. Il est donc malaisé de se faire une idée exacte de ce qu'une loterie pourrait rapporter au Québec. Cela dépendrait de plusieurs facteurs, dont évidemment le goût du jeu, l'organisation même de la loterie et l'intensité de la lutte contre le jeu clandestin. Toutefois, en nous référant au tableau qui suit, nous croyons que les sommes misées pourraient s'élever annuellement à quelque $5 par habitant, soit près de $30 millions. Il est vrai que les sommes misées ne dépassent guère $3 par habitant en France. En avançant le chiffre de $5, nous tenons compte du niveau du revenu moyen de la population, plus élevé au Québec qu'en France, et de l'élément de nouveauté qui pourrait exercer un attrait indéniable, au moins durant la première année. En retenant une marge de bénéfice de 33 1/3%, calculée d'après les données du tableau IX-14, nous pouvons conclure qu'une loterie québécoise rapporterait, au plus, une somme annuelle de $10 millions.

Il nous faut considérer, encore une fois, cette estimation comme un maximum. En effet, une mise globale de $30 millions équivaut tout de même à quelque $25 par ménage et un rendement net de $10 millions, à près de $2 par habitant, soit le double du rendement de la loterie française. Certes, une recette supplémentaire de $10 millions n'est pas à négliger pour l'État qui a un pressant besoin de revenus. Toutefois, contrairement à ce que l'imagination populaire se plaît trop facilement à entrevoir, ce montant est bien minime au

TABLEAU IX-14

Rendement des loteries de divers pays, en 1962

Pays	Population	Montant misé		Montant revenant à l'État		Marge de bénéfice
	(en millions)	Millions de dollars	Dollars par habitant	Millions de dollars	Dollars par habitant	%
Allemagne	56.9	395.0	6.94	160.0	2.81	40.5
Australie	10.7	88.7	8.27	27.3	2.54	30.7
Autriche	7.1	13.8	1.94	4.1	0.57	32.6
Belgique	9.3	17.5	1.88	6.0	0.647	34.4
Danemark	4.6	7.8	1.68	2.1	0.45	27.0
Espagne	30.6	112.1	3.66	32.4	1.05	28.8
France	46.4	144.0	3.10	46.0	0.99	31.9
Irlande	2.8	45.6	16.28	8.4	2.98	18.3
Italie	49.8	79.5	1.59	43.7	0.87	54.7
Japon	95.1	12.2	0.128	4.5	0.047	37.0
Luxembourg	.3	1.5	4.65	0.4	1.16	25.0
Mexique	37.2	56.0	1.50	15.0	0.40	26.7
Norvège	3.6	17.3	4.74	5.4	1.48	31.2
Nouvelle-Zélande	2.5	13.3	5.38	3.8	1.54	28.6
Pays-Bas	11.8	9.8	0.84	1.1	0.09	11.2
Portugal	9.0	25.5	2.83	6.6	0.72	25.7
Suède	7.5	52.0	6.93	31.0	4.13	59.6
Suisse	5.5	6.2	1.13	1.7	0.31	27.5

Source: Renseignements obtenus des pays cités.

regard des dépenses que le gouvernement québécois doit affecter aujourd'hui, en particulier à l'éducation, à la santé et à la sécurité sociale. Une contribution de $10 millions est à peine suffisante pour pourvoir aux frais ordinaires d'un hôpital de mille lits. Il n'existe malheureusement pas de solutions magiques en finances publiques; et nous sommes bien vite ramenés à la réalité qui exige du citoyen un fardeau fiscal correspondant aux services qu'il demande à l'État de dispenser.

RECOMMANDATION IX-6

Dans l'éventualité où le Code pénal *serait amendé pour permettre l'établissement de loteries d'État, le gouvernement du Québec devrait tenir compte que la loterie québécoise ne pourrait rapporter qu'un revenu minime au regard de l'ampleur de ses besoins financiers.*

Chapitre X

Le contribuable et le fisc

L'efficacité, sinon la perfection, de tout système fiscal tient aux moyens de perception et de recouvrement dont l'État dispose pour amener les citoyens à participer au financement des services collectifs tout en garantissant à chacun d'eux le plein exercice de ses droits.

Il est en conséquence nécessaire que les lois fiscales soient aussi claires que possible, les règlements qui en découlent, bien précis, et la procédure de recours, simple, et facile d'accès et d'application. Lorsque le budget du gouvernement du Québec atteint, comme durant le présent exercice, des sommes de l'ordre de deux milliards de dollars, on saisit mieux la désuétude de plusieurs lois et règlements fiscaux, tolérables à l'époque où l'État gérait seulement quelques centaines de millions de dollars, mais tout à fait inadmissibles dans le contexte actuel. Il faut que l'État tende à la fois, par souci de justice envers le contribuable comme à l'endroit de la collectivité, à établir un système de perception efficace et sans faille et à assurer aux contribuables, par la procédure d'appel,

le plein exercice de leurs droits. Sans la recherche de ces deux objectifs complémentaires, le meilleur régime fiscal ne donnerait que des résultats médiocres.

Nous étudierons en premier lieu les lois et les règlements d'ordre fiscal, et en second lieu la procédure, c'est-à-dire les moyens de recours propres au fisc et au contribuable.

Les lois et les règlements d'ordre fiscal

Les lois fiscales contiennent, en général, la définition et la description des impôts et des personnes ou des objets assujettis, ainsi que des dispositions dont le mode d'application est laissé à la discrétion du conseil des ministres. En d'autres termes, la législation fiscale se compose d'articles d'application générale et de règlements.

Les lois

Les critiques qu'on pourrait formuler contre les lois fiscales sont de deux ordres.

En premier lieu, le vocabulaire et les textes juridiques de la législation fiscale sont souvent imprécis et prêtent à confusion et à controverse. Par exemple, l'article 15 de la *Loi de l'impôt sur la vente en détail* traite des exemptions relatives aux périodiques, aux livres imprimés et aux fournitures de classe. Le législateur avait vraisemblablement l'intention d'exempter les revues et les livres, à l'exclusion des tracts publicitaires et des catalogues; mais qui saurait le dire à défaut de précision sur les catégories d'objets visés ? On comprend alors que le contribuable et le fisc ne s'entendent pas toujours sur l'interprétation de l'expression « livres imprimés ». On pourrait en dire autant des « vêtements d'enfants », que la loi exempte également de la taxe de vente.

En second lieu, certaines lois contiennent des prescriptions purement administratives. Par exemple, l'article 20 (4) de la *Loi de la taxe sur la gazoline* édicte une prescription sur l'octane minimum que doit contenir l'essence. Il ne paraît pas opportun d'insérer dans la loi des considérations techniques qui peuvent être exactes à un moment, mais désuètes par la suite, et qu'on ne peut modifier que par un amendement de la loi, c'est-à-dire par un processus lent et complexe alors que l'application des lois exigerait plus de simplicité et de diligence.

Les règlements

Seules les dispositions adoptées par le législateur peuvent être invoquées devant un tribunal. Il faut évidemment entendre par législateur, non seulement le Parlement, mais encore le conseil des ministres dans l'exercice de ses pouvoirs tels qu'ils lui sont définis et conférés par la législature. Ainsi, la plupart des lois fiscales contiennent des clauses qui accordent au conseil des ministres

le pouvoir d'adopter des règlements. Un tel pouvoir peut être limité à un objet particulier, ou même compris d'une façon très générale comme lorsqu'il est écrit de « mettre à exécution la présente loi et atteindre son objet ».

On ne recourt pas suffisamment à ce pouvoir accordé au conseil des ministres, et auquel on substitue trop souvent des directives internes, parfois même orales, à défaut de règlements dûment adoptés. Pareilles directives sont parfois communiquées aux contribuables, bien qu'elles n'aient aucunement force de loi. Les citoyens pourraient, en pratique, refuser de s'y plier, sans que le gouvernement ne puisse légalement invoquer ces directives en sa faveur.

Il y a pis encore. Certaines de ces directives d'application courante sont nettement en contradiction avec la loi. Même régularisées par arrêté ministériel, elles resteraient illégales parce que le conseil des ministres n'est pas autorisé, en vertu du pouvoir qu'il détient dans ces cas, à émettre un règlement incompatible avec la loi. Nous nous abstenons de citer ici des exemples précis afin de ne pas inciter des contribuables à profiter de ces anomalies. Une telle situation doit être évidemment modifiée à bref délai. Le ministère du Revenu a d'ailleurs déjà commencé à corriger cet état de choses.

Les procédures

Nous entendons par procédures, d'une part, les recours et les pouvoirs du fisc et, d'autre part, le mode d'appel des contribuables, que nous considérerons tour à tour.

Pouvoirs et recours du fisc

À cause du mandat de perception qu'il possède, le ministère du Revenu se doit d'avoir à sa disposition tous les moyens nécessaires pour exercer efficacement ce mandat aussi bien contre les débiteurs récalcitrants qui refusent ou négligent de payer leurs impôts, que contre les délinquants qui refusent ou négligent de produire les déclarations requises et contre les fraudeurs qui frustrent l'État de son dû par des déclarations fausses. Les moyens d'action qui sont à la portée de l'État en pareils cas, sont d'ordre administratif ou judiciaire.

Les pouvoirs administratifs Les lois que le ministère du Revenu administre en vertu de son mandat, prévoient des pouvoirs d'enquête et de vérification auprès des contribuables pour lutter contre les délits et faciliter la perception des impôts.

Selon la législation actuelle, les pouvoirs d'enquête et de vérification varient selon chaque loi. Ainsi, la *Loi de l'impôt sur les corporations* n'accorde aux vérificateurs aucun pouvoir de coercition à moins d'une autorisation expresse, dans chaque cas, du sous-ministre du Revenu à l'encontre des exigences de la diligence et de l'efficacité. Munis de cette autorisation, les vérificateurs jouissent alors des pouvoirs conférés à un commissaire en vertu de la *Loi des commissions d'enquête.*

De son coté, la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu* permet également de mener une enquête particulière en vertu des pouvoirs stipulés dans la *Loi des commissions d'enquête*, en plus d'accorder aux enquêteurs, dans les attributions mêmes de leur charge, un ensemble de pouvoirs qui, allant de l'examen des documents jusqu'à la saisie, leur facilitent bien davantage la tâche qu'aux vérificateurs agissant en vertu de la *Loi de l'impôt sur les corporations*. Par ailleurs, les lois régissant les taxes à la consommation comprennent toutes des dispositions propres, par lesquelles elles confèrent des pouvoirs à peu près analogues, mais décrits dans une terminologie différente.

En outre, certaines lois ne prévoient aucun recours en bien des cas. Par exemple, le ministère du Revenu ne peut exiger d'un contribuable qui tente d'éluder le paiement des impôts, l'acquittement immédiat, sur cotisation, de l'impôt, des peines et des intérêts, sauf dans le cas de la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*. Aucune autre loi ne permet, non plus, d'atteindre les contribuables qui tentent de fuir le Québec sans payer leurs impôts, ni n'accorde le pouvoir de demander des informations à des tierces personnes sur le compte d'un contribuable. Le droit de photocopier des documents reliés au sujet d'une enquête, ne se retrouve également que dans la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*.

Tous ces exemples laissent assez voir le peu de cohérence entre nos lois fiscales, ainsi que les lacunes que contiennent la plupart d'entre elles.

Les pouvoirs judiciaires Le ministère du Revenu peut intenter une poursuite civile contre un contribuable soit en vertu des dispositions générales contenues dans le *Code civil* et dans le *Code de procédure civile*, soit sous l'empire de dispositions particulières comprises dans la loi pertinente à l'impôt levé. Mais seules les lois de l'impôt sur le revenu des particuliers et sur la vente contiennent de telles dispositions particulières. Les mandataires, c'est-à-dire ceux qui sont tenus de percevoir les taxes à la consommation, peuvent être poursuivis en vertu des mêmes dispositions légales, soit générales, soit particulières.

Par ailleurs, les poursuites pénales sont prises par la Cour des Sessions de la paix et sont soumises aux exigences de la *Loi des convictions sommaires*. Le ministère du Revenu a recours à cette procédure contre un contribuable qui refuse de remettre sa déclaration d'impôt ou qui entrave le travail des enquêteurs. Quant aux mandataires, ils peuvent être poursuivis au pénal non seulement pour les mêmes raisons, mais encore pour avoir omis de percevoir la taxe ou de remettre au fisc des sommes perçues.

En plus des dispositions contenues dans chacune des lois fiscales, une disposition générale, inscrite dans la *Loi du ministère du Revenu*, autorise les poursuites pénales contre tous les mandataires en dette vis-à-vis du fisc. C'est-à-dire que des lois distinctes prescrivent des recours à l'encontre des mêmes infractions,

TABLEAU X-1

Peines imposables aux mandataires coupables de certaines infractions

Infraction	Textes de référence			
	Loi du ministère du Revenu	Loi de l'impôt sur la vente en détail	Loi de la taxe sur la gazoline	Loi de l'impôt sur le tabac
Refus ou faute de percevoir.....	Néant	Art. 20 Amende de 50 à 1,000 dollars	Art. 8 Amende de 50 à 1,000 dollars	Art. 17 Amende de 10 à 1,000 dollars sur chaque vente
Refus ou faute de faire remise.....	Art. 43 Amende de 10 p. 100 des droits à percevoir, avec minimum de 10 dollars	Même peine que ci-haut	Néant	Même peine que ci-haut
Refus de faire remise après mise en demeure.....	Art. 44 Amende égale au double des droits à percevoir, en plus de l'amende prévue par l'article 43	Néant	Néant	Néant
Défaut de paiement de l'amende....	Emprisonnement de un à trois mois.....	Emprisonnement de trois mois.....	Emprisonnement de trois mois.....	Emprisonnement de trois mois.....

de sorte que ces prescriptions sont inutiles dans l'une ou l'autre loi. Au surplus, ces lois prévoient des peines différentes pour des infractions de même nature. Le tableau X-1 illustre bien cette divergence des textes législatifs par rapport aux peines imposables aux mandataires coupables d'infractions similaires.

Les voies de recours du contribuable

Le législateur ne laisse que très peu de moyens au contribuable qui se croit lésé par le fisc. Il ne lui accorde, de fait, un droit de recours en vertu de dispositions particulières que dans les seules lois de l'impôt sur le revenu des particuliers et des droits sur les successions. Il est même étonnant que cette dernière loi limite le droit de recours au cas de celui qui s'est vu refuser des déductions pour dettes, et confie à la Régie des services publics le pouvoir d'entendre ces appels. Que cette Régie soit fondée à juger de l'appel d'une décision en matière de droits successoraux paraît insolite, lorsqu'on sait que cette institution relève du ministère des Transports et Communications. D'ailleurs, la Régie des services publics n'aurait reçu que quatre requêtes de cette nature depuis nombre d'années.

Le peu de recours dont peut se prévaloir le contribuable gêne l'exercice de ses droits personnels. S'il se croit lésé en dehors des deux domaines cités plus haut, il devra se résigner en pratique à s'entendre avec les fonctionnaires du ministère du Revenu. Si ceux-ci maintiennent le montant original de la contribution qu'ils lui imposaient, il ne pourra plus qu'opposer une fin de non-recevoir et attendre que le ministère du Revenu le poursuive. Il lui arrivera même parfois d'être longtemps dans l'incertitude sur son sort, par suite des retards ou des négligences de l'administration.

De son côté, le ministère du Revenu n'a pas intérêt à hâter les poursuites lorsqu'il n'est pas sûr du bien-fondé de ses causes. Il ne court pas grand risque à attendre en pareils cas, puisque les réclamations du ministère ne tombent pas, en principe, sous la prescription, sauf dans le cas des intérêts au bout de 30 ans. En outre, le gouvernement peut entre-temps garantir sa créance par l'enregistrement d'un privilège, dont les effets sont de nature à nuire au crédit et même à l'avenir financier du contribuable. Il n'est pas exclu que tous ces inconvénients amènent le contribuable à acquitter les sommes réclamées tout en continuant de s'estimer lésé. Fort du montant encaissé, le fisc n'a plus de raison d'engager de poursuite.

Il reste qu'après avoir acquitté un compte qu'il a le sentiment de ne pas devoir en partie ou en totalité, le contribuable peut faire valoir ses droits contre l'État en vertu du *Code civil* et du *Code de procédure civile*. Mais un tel recours n'est guère à la portée du contribuable ordinaire à cause de la complexité, du coût et de la longueur de ces procédures. Bon nombre de contribuables, soit à cause de leur ignorance, soit faute de moyens financiers, soit simplement par peur du fisc, renonceront à exercer leur droit de quelque

manière que ce soit. Par contre, d'autres contribuables, plus fortunés ou plus habiles, ne craindront pas de s'opposer à la cotisation et refuseront de payer, quitte à se laisser poursuivre. Il arrive ainsi que l'attitude des plus audacieux incite le fisc à se désister, surtout lorsque la réclamation du ministère n'est appuyée que sur des directives internes, à défaut de règlements ratifiés par le conseil des ministres. Il s'ensuit une inégalité de traitement entre ces deux catégories de contribuables mis en face de réclamations fondées sur la même directive. On voit donc que les contribuables peuvent subir de sérieux préjudices dans l'état actuel des choses, tant par le manque de procédures uniformes, que par l'absence de voies de recours simples et facilement accessibles.

Recommandations

En somme, il nous aura suffi de relever certaines anomalies particulièrement frappantes dans les lois et les règlements en vigueur, sans chercher à en énumérer toutes les lacunes, pour justifier la nécessité d'une réforme de nos lois fiscales. De même, l'examen des procédures à la portée du ministère du Revenu et des contribuables, nous a révélé des déficiences qui entravent, d'une part, une saine administration des lois fiscales et, d'autre part, l'exercice des droits des contribuables. Nous nous devons, en conséquence, de faire des recommandations sur la nature respective des lois et des règlements d'ordre fiscal, et particulièrement sur les moyens de recours tant du ministère que des contribuables.

Il nous semble d'abord que la clarté est une qualité qu'il faut rechercher dans la rédaction d'un texte législatif comme ailleurs. Nous convenons qu'il est certes plus difficile d'atteindre à la netteté dans la rédaction de la législation fiscale, qui relève du droit public, que d'un texte de droit privé. On sait, en effet, que l'interprétation littérale prévaut en droit public, alors que le droit civil a recours au raisonnement par analogie. Les règles d'interprétation du droit public se caractérisent donc plutôt par la rigidité. Ainsi, en cas de doute, l'article d'imposition est interprété en faveur du contribuable au lieu que l'exemption est interprétée en faveur du fisc. En conséquence, il est d'autant plus important, lorsqu'on veut imposer ou exempter une transaction particulière, de la décrire clairement et complètement, de façon que l'intention du législateur puisse être déduite du texte lui-même. Au surplus, le nombre de situations que le législateur doit prévoir est tel qu'il est presque impossible de les embrasser et de les circonscrire toutes nettement. Néanmoins, les quelques exemples que nous avons cités plus haut, laissent voir qu'il y a lieu de corriger des lacunes de rédaction en recherchant une plus grande précision dans l'expression.

En outre, nos lois fiscales gagneraient en clarté, dans certains cas, à mieux distinguer entre les prescriptions du législateur et les procédures d'ordre purement administratif. Il est normal que les premières constituent l'essence du

texte de loi, tandis que les secondes s'expriment mieux dans des règlements que l'administration peut ainsi modifier plus rapidement selon les exigences du temps. Il n'est pas toujours facile, bien sûr, de trancher entre les éléments qui doivent être insérés dans un texte de loi ou compris dans des règlements. Il conviendrait, même dans les cas limites, de chercher à rattacher à la réglementation tout ce qui est plutôt de caractère administratif.

RECOMMANDATION X-1

Les procédures d'ordre purement administratif devraient être énoncées dans des règlements, au lieu de faire partie du texte même des lois fiscales.

On ne devrait cependant pas prendre pour des règlements des directives de régie interne, qui ne sont même parfois formulées que de vive voix. Il est inadmissible que des instructions aussi peu officielles, ni écrites ni sanctionnées, tiennent lieu de règles dans l'application des lois fiscales. C'est pourquoi, nous recommandons que les procédures soient fixées par écrit dans des règlements, régulièrement mis à jour et adoptés par le conseil des ministres pour avoir force de loi dans l'administration de la législation fiscale.

RECOMMANDATION X-2

Tous les règlements, fixés par écrit, devraient être mis constamment à jour et adoptés par arrêté ministériel.

Le grand nombre de lois fiscales et les relations étroites qu'elles ont entre elles, justifieraient un regroupement cohérent de toute notre législation fiscale dans un code du revenu, tel qu'il existe aux États-Unis par exemple. Au cours des chapitres précédents, nous avons déjà recommandé de fondre ensemble les lois fiscales de même nature. De même, il y aurait de nombreux avantages à réunir de façon ordonnée toutes les lois fiscales du Québec dans un même code. On pourrait ainsi uniformiser plus facilement des dispositions parallèles, qui apparaissent actuellement dans des lois différentes, particulièrement les prescriptions qui ont trait aux procédures judiciaires, civiles ou pénales. Il en irait de même des dispositions communes à toutes les lois fiscales, telles celles qui se rapportent aux demandes de renseignements, aux perquisitions, aux prescriptions et aux privilèges. Nous avons vu que le législateur confère présentement au ministère du Revenu des pouvoirs variables selon les lois, sans qu'aucune raison ne justifie, dans bien des cas, un traitement différent. Un code du revenu pourrait comprendre une section administrative commune à toutes les lois, de façon à éliminer les incohérences actuelles.

De même, une codification unique de toutes les lois fiscales permettrait d'éviter les redites et les divergences inutiles des prescriptions d'une loi à l'autre. Plusieurs lois, notamment celles qui ont trait à l'imposition des biens de consom-

mation, contiennent présentement des dispositions qui, tout en conférant aux autorités compétentes des pouvoirs à peu près analogues, sont énoncées en des termes si différents qu'elles accroissent vainement les difficultés d'interprétation. Un code du revenu se prêterait d'ailleurs bien mieux que la dispersion actuelle aux renvois d'un texte de loi à un autre.

Nous recommandons donc, pour toutes ces raisons, la promulgation d'un code du revenu qui pourrait comprendre, dans une première partie, le texte revisé de toutes les lois fiscales et, dans une deuxième partie, les dispositions communes à toutes ces lois et relatives à la procédure et à l'administration.

RECOMMANDATION X-3

Un code du revenu devrait être promulgué, qui grouperait et intégrerait toutes les lois administrées par le ministère du Revenu.

Nous avons relevé plus haut que les moyens d'action du fisc révélaient un certain nombre de faiblesses sur le plan tant judiciaire qu'administratif. Toutes ces lacunes réduisent l'efficacité de la perception des impôts. Nous pensons en particulier aux procédures qui limitent ou retardent l'exercice des pouvoirs d'investigation. En conséquence, nous recommandons que les moyens d'action du ministère du Revenu soient renforcés.

RECOMMANDATION X-4

Les moyens d'action du ministère du Revenu devraient être renforcés en vue d'améliorer les mesures de perception et de réduire les chances d'évasion fiscale.

Les moyens de s'opposer à une cotisation du ministère du Revenu nous ont paru aussi limités et insolites que précaires, puisque le contribuable ne dispose pas, à une exception près, de voies de recours bien adaptées au domaine fiscal et facilement accessibles à l'ensemble des citoyens. Il y a donc lieu d'amender les dispositions des lois fiscales à cet égard, conformément à un principe élémentaire de justice qui commande à l'État de fournir aux citoyens les recours nécessaires contre les abus de pouvoir en retour des obligations qu'il leur impose. L'application de ce principe est particulièrement exigeante dans un domaine comme celui des impôts, où le citoyen n'est pas libre d'accepter ou de refuser le fardeau qu'il subit. Nous proposons donc, pour remédier à l'état actuel, deux voies de recours disposées à deux niveaux distincts et applicables à toutes les lois fiscales, soit un comité de revision et un tribunal fiscal.

Le contribuable pourrait d'abord soumettre sa contestation à un comité de revision, tel qu'il n'existe présentement que dans le cas de la taxe de vente. Il est normal qu'un tel comité soit constitué en dehors des chefs de service, de façon à assurer au contribuable l'impartialité d'une autorité qui n'est pas préju-

gée dans sa cause pour avoir participé à l'enquête et à la détermination de sa cotisation. On éviterait ainsi très souvent le recours à un appel ultérieur à la satisfaction du contribuable et du ministre du Revenu qui aura pu ratifier les conclusions du comité de revision.

Un tel comité de revision devrait exercer sa juridiction sur toutes les lois fiscales, sous l'autorité du ministre auquel il appartiendrait d'approuver ou de rejeter les recommandations du comité chaque fois qu'elles modifieraient le montant d'une cotisation. On pourrait choisir les membres de ce comité, en nombre à peu près égal, parmi les professions légale et comptable. La procédure devrait être simple et les frais minimes. Les contribuables qui voudraient faire appel à ce comité de revision, devraient faire connaître par écrit les raisons de leur contestation dans les soixante jours suivant la réception de l'avis de l'impôt à acquitter. Le contribuable, ou ses représentants, serait ensuite convoqué et entendu par le comité, qui devrait finalement faire ses recommendations au ministre du Revenu.

RECOMMANDATION X-5

Un Comité de revision devrait être institué comme première voie de recours, et chargé d'entendre, sur toutes les lois fiscales, les contestations des contribuables qui s'opposent à un avis d'impôt à payer.

Le contribuable qui voudrait en appeler de la décision rendue par le ministre du Revenu à la suite des recommandations du Comité de revision, devrait pouvoir s'adresser à un Tribunal de la fiscalité, constitué indépendamment du ministère du Revenu. Un tel tribunal aurait juridiction sur toutes les causes civiles qui relèvent du fisc.

Il existe déjà un système de recours pour juger des contestations relatives à la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*. En vertu de cette loi, le tribunal de première instance est formé d'un juge de la Cour de magistrat, tandis que le tribunal d'appel, ou de dernière instance, se compose de trois juges de la même Cour. On pourrait constituer le tribunal de la fiscalité sur ce dernier type, sauf que les trois juges attachés à ce tribunal ne connaîtraient, au besoin, que des litiges d'ordre fiscal à l'étendue de tout le territoire québécois. D'autre part, le Comité de revision, proposé plus haut, tiendrait, pour les contestations fiscales de toutes sortes, le rôle qui est actuellement dévolu au tribunal de première instance en matière d'impôt sur le revenu des particuliers.

Le contribuable pourrait faire inscrire son appel auprès du Tribunal de la fiscalité, par un avis écrit et adressé au greffier du Tribunal dans les soixante jours suivant la décision que le ministre du Revenu aurait rendue à la suite des recommandations du Comité de revision, ou dans les 90 jours suivant la réception de l'avis de l'impôt à payer s'il arrivait que le contribuable décidât d'en appeler directement au Tribunal de la fiscalité sans passer par l'intermédiaire du Comité de revision. Les décisions du tribunal de la fiscalité devraient être

définitives et sans appel, ainsi que c'est présentement le cas des jugements du tribunal d'appel établi en vertu de la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*, dont l'article 180 stipule: « Toutes les décisions du Tribunal d'appel sont définitives et ne sont pas susceptibles d'appel. Au cas de divergence d'opinion entre les membres du Tribunal d'appel, la décision de la majorité prévaudra ». De même, les décisions du Tribunal de la fiscalité seraient prises à la majorité entre les trois juges, dont l'un tiendrait le rôle de président. Sous plusieurs aspects, le Tribunal de la fiscalité s'apparenterait au Tribunal de sécurité routière institué sous l'empire de la section XI de la *Loi de l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles.*

Il serait préférable que les juges assignés au Tribunal de la fiscalité, fussent déjà versés dans les questions fiscales. Ils pourraient, en plus, recourir, au besoin, au service d'experts. De son côté, le ministère du Revenu devrait être représenté auprès de ce tribunal par le personnel légal de son contentieux, pour des raisons non seulement d'économie mais surtout de continuité et d'efficacité.

RECOMMANDATION X-6

Un Tribunal de la fiscalité devrait être institué pour entendre en dernière instance tous les litiges d'ordre fiscal.

Pendant que l'institution d'un comité de revision et d'un tribunal de la fiscalité fournirait aux contribuables des voies de recours pour obtenir justice de façon impartiale et dans des délais raisonnables, le ministère du Revenu devrait être muni, de son côté, des moyens indispensables à la perception efficace des impôts. De toutes les lois fiscales, seule la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu* prévoit présentement des mesures à cet effet, en permettant au ministère du Revenu d'obtenir un jugement de la Cour en vue d'obliger le contribuable à acquitter son dû d'après l'avis de l'impôt à payer qu'il a reçu du ministre. À cette fin, des brefs d'exécution peuvent alors être émis, à la demande du ministre, si le contribuable persiste à refuser de s'acquitter de ses obligations. À notre avis, il faudrait étendre ces dispositions à toutes les autres lois fiscales, dès lors que le contribuable aura des voies de recours contre l'action du ministre du Revenu.

RECOMMANDATION X-7

Des dispositions semblables à celles qui se trouvent dans la Loi de l'impôt provincial sur le revenu *devraient être prévues dans toutes les autres lois fiscales, afin que des jugements expéditifs puissent être rendus de façon à hâter la perception des impôts.*

Voilà, en somme, un ensemble de mesures qui nous paraissent complémentaires pour assurer, d'une part, les recours nécessaires au contribuable et, d'autre part, une perception efficace des impôts.

DEUXIÈME PARTIE

La fiscalité municipale

Chapitre XI — **Les finances municipales**

Chapitre XII — **L'impôt foncier**

Chapitre XIII — **Les autres impôts municipaux**

Chapitre XIV — **Les subventions versées aux municipalités**

Chapitre XV — **Quelques problèmes connexes à la fiscalité municipale**

Chapitre XI

Les finances municipales

Avant d'étudier les problèmes particuliers de la fiscalité municipale, notamment le régime de l'impôt foncier, les taxes d'affaires, de services et d'améliorations locales, les subventions ainsi que d'autres sujets connexes, nous présentons une brève analyse descriptive des revenus et des dépenses des municipalités du Québec, afin de situer ces problèmes dans leur perspective. Nous étudions donc successivement les dépenses et les revenus municipaux, d'abord dans leur ensemble, puis dans leur répartition selon les dix régions économiques, en distinguant entre le milieu urbain et le milieu rural. Toutefois, nous donnons auparavant un bref aperçu des lois qui régissent les pouvoirs municipaux au Québec, et des principales caractéristiques démographiques des municipalités.

Deux lois générales, le *Code municipal* et la *Loi des cités et villes*, régissent la plupart des municipalités du Québec, alors que Montréal, Québec et quelques autres villes détiennent des chartes propres. Le *Code municipal* date de 1871,

mais a subi une revision importante en 1916. À l'origine, ses dispositions s'appliquaient à toutes les municipalités, sauf celles de Montréal, de Québec et de Trois-Rivières, qui étaient soumises à leur charte respective. À mesure que se développaient les agglomérations urbaines, la législature a promulgué une autre loi générale régissant la constitution, l'organisation et l'administration des villes. C'est ainsi qu'en 1876, elle a adopté l'*Acte des clauses générales des corporations de villes*, qui est devenu en 1903 la *Loi des cités et villes*. Cette loi a été l'objet d'une revision en 1922 et a subi plusieurs modifications depuis. Le législateur n'a pas pour autant cessé d'accorder des chartes à des villes,

TABLEAU XI-1

Répartition des municipalités du Québec et de l'Ontario selon l'importance de leur population, en 1963

QUÉBEC

	Municipalités	Population	
		En milliers de personnes	Pourcentage du total
300,000 et plus	1	1,222.7	22.5
de 200,000 à 299,999	—	—	—
de 100,000 à 199,999	1	175.8	3.2
de 25,000 à 99,999	25	1,007.4	18.6
de 15,000 à 24,999	22	421.1	7.8
de 5,000 à 14,999	94	780.0	14.4
moins de 5,000	1,534	1,815.6	33.5
TOTAL	1,677	5,422.6	100.0

ONTARIO

300,000 et plus	2	937.9	15.1
de 200,000 à 299,999	3	788.4	12.7
de 100,000 à 199,999	4	587.0	9.5
de 25,000 à 99,999	27	1,297.1	21.0
de 15,000 à 24,999	22	427.7	6.9
de 5,000 à 14,999	115	880.0	14.2
moins de 5,000	767	1,273.1	20.6
TOTAL	940	6,191.2	100.0

Sources: Le répertoire des municipalités, 1963, Bureau de la statistique du Québec et *Annual Report of Municipal Statistics*, 1963, Department of Municipal Affairs, Ontario.

de sorte que plusieurs municipalités se sont fait octroyer par ce moyen des pouvoirs supplémentaires ou particuliers.

Le Québec comptait 1,677 municipalités en 1963, dont 1,436 rurales et 241 urbaines, celles-ci étant réparties en 63 cités et 178 villes. Les municipalités urbaines constituaient alors à peine 15% de l'ensemble des municipalités, mais comprenaient plus de 70% de la population; au lieu que l'Ontario, dont la population dépassait celle du Québec d'un million d'habitants, n'avait que 940 municipalités. En outre, seulement les deux tiers de la population du Québec habitaient dans des municipalités de plus de 5,000 habitants en 1963, comparativement à près de 80% en Ontario, ainsi que l'indique le tableau XI-1.

Ainsi qu'on peut le constater à la lecture de ce tableau, la population est moins éparpillée en Ontario dans de petites municipalités de moins de 5,000 habitants, mais forme plusieurs villes moyennes de 100,000 à 300,000 habitants, qui n'existent presque pas au Québec. Quant à la population du Québec, elle est d'un côté dispersée en une multitude de petites municipalités et, de l'autre, concentrée dans une très grande ville. On peut déjà soupçonner que cet état de choses entraîne des conséquences et dans la vie municipale et dans la vie économique. Nous indiquerons, au chapitre XV, parmi les raisons qui nous incitent à encourager le regroupement municipal, la nécessité de former des ensembles capables de se doter de services municipaux efficaces et de jouer le rôle de pôles d'attraction de l'activité économique.

Les dépenses et les revenus des municipalités

Les dépenses ordinaires et les dépenses d'immobilisations des municipalités du Québec s'élevaient à $592.4 millions en 1963. De cette somme, 38% était consacré aux investissements en biens immobiliers, soit $225.6 millions. Dix ans plus tôt, les municipalités ne dépensaient, à ce poste, que 31% d'un budget de $232 millions, ainsi qu'il ressort du tableau XI-2.

Par ailleurs, les revenus municipaux, y compris les subventions du gouvernement provincial, ont été constamment inférieurs aux dépenses depuis 1954; et même l'écart entre les déboursés et les recettes s'est sensiblement élargi au cours de cette période. Même si les diverses taxes levées par les autorités municipales constituaient encore, en 1963, la principale source de revenu des municipalités, leur importance a diminué fortement depuis 1954, passant de 84.5% à 71.6%, cependant que les subventions prenaient une part croissante dans le budget municipal.

De même que la structure de l'ensemble des revenus municipaux s'est transformée au cours de la décennie 1954-1963, de même celle des diverses taxes qui touchent la propriété, a subi des modifications sensibles. Ainsi, la taxe foncière générale ne fournissait plus que 24.5% des revenus municipaux en 1963, comparativement à 36.1% en 1954, pendant que les autres taxes

TABLEAU XI-2

Dépenses ordinaires et dépenses d'immobilisations des municipalités du Québec, en 1954 et en 1963

	1954		1963	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Administration	25.5	11.0	57.3	9.7
Protection publique	30.5	13.2	75.5	12.7
Travaux publics	55.6	24.0	134.9	22.8
Santé	13.5	5.8	6.8	1.1
Bien-être	4.4	1.9	7.0	1.2
Enlèvement des ordures ménagères	8.2	3.5	13.6	2.3
Services récréatifs et communautaires	7.4	3.2	18.0	3.0
Intérêt de la dette	14.0	6.0	53.7	9.1
Total des dépenses ordinaires	159.1	68.6	366.8	61.9
Immobilisations	72.9	31.4	225.6	38.1
TOTAL	232.0	100.0	592.4	100.0

Source: Le tableau 58 de l'appendice statistique.

TABLEAU XI-3

Revenu des municipalités du Québec, en 1954 et en 1963

	1954		1963	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Taxe foncière générale	66.9	36.1	106.7	24.5
Taxe d'affaires, taxes de services, d'améliorations locales, etc.	59.4	32.0	140.0	32.1
Taxe de vente	25.8	13.9	58.1	13.3
Permis	4.6	2.5	7.5	1.7
Revenu des impôts	156.7	84.5	312.4	71.6
Intérêts et amendes	2.5	1.4	8.9	2.1
Autres revenus	22.5	12.1	69.1	15.9
Revenus proprement municipaux	181.7	98.0	390.4	89.6
Subventions	3.8	2.0	45.5	10.4
TOTAL	185.5	100.0	435.8	100.0

Source: Le tableau 59 de l'appendice statistique.

reliées à la propriété, comme les taxes d'affaires et les taxes de services et d'améliorations locales, ont conservé ensemble la même importance, soit environ 32%. En somme, les taxes reliées à la propriété, qu'elles soient levées au moyen de l'impôt foncier général, des taxes d'affaires ou des taxes de services et d'améliorations locales, constituent encore la principale source de revenu des municipalités, à savoir 56.6% en 1963.

Par ailleurs, l'uniformisation de la taxe de vente à 6% dans tout le Québec, telle qu'elle a été appliquée à la suite des recommandations que nous avons faites dans nos rapports provisoires de 1964 et de 1965, a considérablement accru l'importance de cette taxe dans le budget des municipalités. Ainsi, nous estimons que son produit équivaudra à plus de 20% des revenus municipaux en 1965, comparativement à 13% en 1963.

Enfin, il convient de remarquer que les subventions versées aux municipalités ont augmenté considérablement au cours des dernières années, surtout à la suite de l'instauration du programme d'aide aux travaux d'hiver. Alors qu'elles ne formaient que 2% du revenu municipal en 1954, elles en constituaient 10% en 1963, et leur importance s'accroîtra sans doute au cours des prochaines années. Nous analyserons plus en détail ces subventions au chapitre XIV.

Il ressort déjà nettement de cette brève description que les revenus des municipalités étaient, pendant cette décennie, nettement insuffisants par rapport à leurs dépenses. On peut voir un effet de cet état de choses dans l'augmentation constante de la dette municipale, qui s'élevait à $1.4 milliard en 1963, soit presque au triple de ce qu'elle était en 1954, comme le montre le tableau XI-4.

TABLEAU XI-4

Dette des municipalités du Québec, en 1954 et en 1963

	1954		1963	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Dette obligataire	485.1	91.8	1,209.6	86.7
Autres dettes à longue échéance	33.1	6.3	70.7	5.1
Dette à courte échéance	10.3	1.9	114.0	8.2
TOTAL	528.5	100.0	1,394.3	100.0

Source: Le tableau 60 de l'appendice statistique.

Les finances municipales par milieux et par régions

L'examen de l'ensemble des finances municipales nous a révélé l'existence de problèmes qu'on peut cerner davantage en répartissant les municipalités selon le milieu urbain ou rural, et selon les diverses régions économiques. Nous avons eu recours à la division du territoire québécois en dix régions économiques telles qu'elles furent délimitées en 1953. Cette division n'est sans doute pas parfaite, mais c'est la seule d'après laquelle sont établies des données sur les finances municipales. Une des cartes géographiques qui apparaissent à la fin de ce chapitre, donne une vue des limites de ces diverses régions ainsi que des comtés qu'elles renferment. Afin d'éviter toute ambiguité, nous avons appelé région Richelieu – Laurentides (région 6) celle qu'on désigne d'ordinaire sous le nom de Montréal, et région de Montréal (région 7) celle qu'on nomme habituellement Montréal métropolitain.

De plus, une étude des données statistiques nous a amenés à prendre, comme indice d'urbanisation, l'importance de la population plutôt que le statut juridique des municipalités, qui n'est pas forcément le reflet de l'urbanisation au Québec. Nous avons donc considéré comme urbaines les municipalités de 2,500 habitants et plus, qu'elles soient des cités, des villes, des villages ou des paroisses, ainsi que des municipalités de plus faible population mais liées à des agglomérations urbaines. Ainsi défini, le milieu urbain était constitué de 279 municipalités sur un total de 1,671 durant la période 1960-1962.

Nous avons fait porter notre analyse des dépenses et des revenus des municipalités sur la moyenne des années 1960, 1961 et 1962, au lieu de nous en tenir à une seule année, afin d'atténuer ainsi les fluctuations trop marquées qui peuvent survenir d'une année à l'autre dans le budget des municipalités.

Caractéristiques démographiques des diverses régions

La population du Québec est très inégalement répartie, de même que le milieu urbain et le milieu rural, entre les dix régions indiquées plus haut. En effet, on remarquera au tableau XI-5 qu'elle est fortement concentrée dans la région de Montréal et dans celle qui l'encercle, c'est-à-dire la région Richelieu – Laurentides. À elles seules, ces deux régions comprennent plus de la moitié de la population du Québec, soit 2.8 millions d'habitants. La région de Québec vient en troisième lieu avec 631,400 habitants. Mais la population urbaine est encore plus inégalement répartie que la population totale entre les diverses régions. Outre la région de Montréal, qui contient près de 54% de la population urbaine, seules deux autres régions sur dix en comprennent 10%. Par ailleurs, c'est dans la région Richelieu – Laurentides que le chiffre de la population rurale est le plus élevé, en entendant par là des municipalités de moins de 2,500 habitants. Mais la population du milieu rural est moins inégalement répartie que la population urbaine ou que la population totale parmi les diverses régions.

TABLEAU XI-5

Répartition de la population selon les régions économiques
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

	Milieu urbain		Milieu rural		Total	
	Population (en milliers)	Pourcentage du total	Population (en milliers)	Pourcentage du total	Population (en milliers)	Pourcentage du total
Gaspé — Rive-Sud	131.9	3.4	257.7	19.0	389.6	7.5
Saguenay — Lac St-Jean	177.9	4.6	82.0	6.0	259.9	5.0
Québec	394.4	10.2	237.0	17.5	631.4	12.1
Trois-Rivières	185.1	4.8	107.0	7.9	292.1	5.6
Cantons de l'Est	277.7	7.2	181.4	13.4	459.1	8.8
Richelieu — Laurentides	391.3	10.2	342.3	25.2	733.6	14.1
Montréal	2,063.1	53.6	—	—	2,063.1	39.6
Outaouais	115.5	3.0	66.1	4.9	181.6	3.5
Abitibi — Témiscamingue	75.6	2.0	54.6	4.0	130.2	2.5
Côte-Nord — Nouveau-Québec	39.0	1.0	28.0	2.1	67.0	1.3
Ensemble des régions	3,851.5	100.0	1,356.1	100.0	5,207.6	100.0

Source: Le tableau 63 de l'appendice statistique.

TABLEAU XI-6

Répartition des municipalités selon les régions économiques
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

	Milieu urbain	Milieu rural	Le total
Gaspé — Rive-Sud	30	238	268
Saguenay — Lac St-Jean	18	71	89
Québec	36	228	264
Trois-Rivières	15	107	122
Cantons de l'Est	29	219	248
Richelieu — Laurentides	60	353	413
Montréal	63	—	63
Outaouais	11	91	102
Abitibi — Témiscamingue	11	62	73
Côte-Nord — Nouveau-Québec	6	29	35
Ensemble des régions	279	1,398	1,677

Source: Le tableau 63 de l'appendice statistique.

La répartition des municipalités entre les diverses régions n'est pas moins variable que celle de la population. En effet, seulement 4% des municipalités du Québec sont situées dans la région de Montréal où vit pourtant 40% de la population. Par contre, en ne considérant que le milieu urbain, on constate que c'est dans les régions de Montréal et de Richelieu – Laurentides que l'on retrouve le plus grand nombre de municipalités urbaines du Québec, ainsi que l'indique le tableau XI-6. Cependant, la même région de Richelieu – Laurentides, c'est-à-dire les territoires adjacents à l'île de Montréal, comprend le plus grand nombre de municipalités rurales, soit les municipalités de 2,500 habitants et moins.

On peut obtenir une meilleure vue de la répartition des municipalités urbaines dans les diverses régions économiques en consultant les cartes géographiques qui apparaissent à la fin de ce chapitre. On y voit, d'une part, que les municipalités sont très éparpillées à travers le territoire québécois, et qu'elles forment bien souvent, d'autre part, des agglomérations apparemment destinées à ne constituer qu'une seule entité géographique, sociale et économique. Un tel morcellement de municipalités distinctes explique en partie l'absence de villes de taille moyenne, susceptibles de favoriser le développement régional.

On voit que les régions le plus en voie de développement accroissent davantage leur population. Ainsi, seules les régions de la Côte-Nord, de Montréal et de Richelieu – Laurentides ont eu une augmentation de population supérieure au taux moyen de la croissance démographique au Québec, soit 2.7% entre 1953 et 1963, pendant que d'autres régions, notamment les Cantons de l'Est et la Gaspésie, avaient le taux le plus bas. Toutes ces fluctuations d'ordre démographique sont les conséquences de l'activité économique qui attire la main-d'oeuvre d'une région vers une autre. Pareil phénomène, que révèlent les chiffres du tableau XI-7, n'a pas que des répercussions sociales; il se fait également sentir sur les finances municipales en accroissant encore l'écart entre les régions industrialisées et les autres.

Le revenu municipal

La disparité dans la répartition des revenus municipaux entre les diverses régions économiques est encore plus accentuée que celle de la population. En effet, près de 60% des revenus municipaux, soit plus de $220 millions, revenaient, durant la période 1960-1962, aux municipalités de la région de Montréal, où ne vivait que 40% de la population. Par contre, les municipalités de la Gaspésie, qui comprennent 7% de la population québécoise, ne touchaient que 2% des revenus municipaux. De plus, le tableau XI-8 indique que les quelque 1,400 municipalités rurales, qui comptaient 26% de la population du Québec, n'avaient à leur disposition dans le même temps que 8% de l'ensemble des revenus municipaux.

On peut encore mieux saisir ce déséquilibre des revenus municipaux en les exprimant, non plus de façon globale, mais par habitant. Ce faisant, le tableau

TABLEAU XI-7

Accroissement de la population des municipalités, par région économique, de 1953 à 1963

	1953	1963	Pourcentage d'accroissement annuel
	Milliers de personnes		%
Gaspé — Rive-Sud	346.3	392.1	1.3
Saguenay — Lac St-Jean	205.8	267.8	2.7
Québec	549.4	663.6	1.9
Trois-Rivières	264.5	303.4	1.4
Cantons de l'Est	413.7	471.7	1.3
Richelieu — Laurentides	580.9	784.6	3.1
Montréal	1,511.5	2,134.6	3.5
Outaouais	146.7	190.7	2.7
Abitibi — Témiscamingue	109.4	133.7	2.0
Côte-Nord — Nouveau-Québec	30.7	80.4	10.3
Ensemble des régions	4,158.9	5,422.6	2.7

Source: Le tableau 62 de l'appendice statistique.

TABLEAU XI-8

Le revenu municipal par région économique
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

	Milieu urbain		Milieu rural		Le total	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Gaspé — Rive-Sud	5.4	1.6	3.2	11.1	8.6	2.3
Saguenay — Lac St-Jean	10.7	3.1	2.1	7.3	12.8	3.5
Québec	29.4	8.6	4.9	17.0	34.3	9.3
Trois-Rivières	13.5	4.0	2.0	6.9	15.5	4.2
Cantons de l'Est	22.1	6.5	4.5	15.6	26.6	7.2
Richelieu — Laurentides	22.0	6.4	8.4	29.2	30.4	8.2
Montréal	222.6	65.4	—	—	222.6	60.2
Outaouais	6.2	1.8	1.8	6.3	8.0	2.2
Abitibi — Témiscamingue	4.6	1.4	1.3	4.5	5.9	1.6
Côte-Nord — Nouveau-Québec	4.1	1.2	0.6	2.1	4.7	1.3
Ensemble des régions	340.6	100.0	28.8	100.0	369.4	100.0

Source: Le tableau 64 de l'appendice statistique.

XI-9 confirme que les régions les plus industrialisées, comme Montréal et la Côte-Nord, ont le revenu municipal moyen de loin le plus élevé alors que la Gaspésie est bien en deçà de la moyenne générale. Il corrobore également une autre constatation tirée du tableau XI-8, à savoir que les revenus municipaux des milieux ruraux n'atteignent en moyenne que le quart de ceux des milieux urbains. Par ailleurs, les revenus des municipalités rurales, pris isolément, laissent voir de moins grandes fluctuations que ceux des municipalités urbaines entre elles.

TABLEAU XI-9

Le revenu municipal par habitant selon les régions économiques
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

	Milieu urbain	Milieu rural	Total
	$	$	$
Gaspé — Rive-Sud	41	12	22
Saguenay — Lac St-Jean	60	26	49
Québec	74	21	54
Trois-Rivières	73	18	53
Canton de l'Est	79	25	58
Richelieu — Laurentides	56	25	42
Montréal	108	—	108
Outaouais	54	28	44
Abitibi — Témiscamingue	61	24	45
Côte-Nord — Nouveau-Québec	107	22	71
Ensemble des régions	88	21	71

Source: Le tableau 65 de l'appendice statistique.

Les raisons de ces écarts de revenu entre le milieu rural et le milieu urbain d'une part, et parmi les diverses régions, d'autre part, sont multiples. En premier lieu, le revenu du contribuable des municipalités rurales est nettement inférieur à celui du contribuable des milieux urbains. D'après les données du recensement de 1961, le revenu personnel de la population active (15 à 65 ans) du Québec s'établissait à $4,100 pour les hommes et à $1,775 pour les femmes en milieu urbain, comparativement à $2,590 et à $1,184 en milieu rural. Or, il existe une relation étroite entre le revenu d'une famille et la valeur de la propriété ou du logement qu'elle peut s'offrir. Le tableau XI-10 montre la répartition du revenu personnel par région économique selon les chiffres du recensement de 1961. On y remarquera que les mêmes régions ont à la fois les revenus personnels et les revenus municipaux les plus élevés, c'est-à-dire celles de Montréal et de la Côte-Nord.

TALBEAU XI-10

Revenu personnel par région économique, en 1961

	$	En pourcentage de l'ensemble
Gaspé — Rive-Sud	676	51
Saguenay — Lac St-Jean	1,035	78
Québec	1,125	85
Trois-Rivières	1,072	81
Cantons de l'Est	1,065	80
Richelieu — Laurentides	1,202	90
Montréal	1,720	130
Outaouais	1,182	89
Abitibi — Témiscamingue	1,009	76
Côte-Nord — Nouveau-Québec	1,530	115
Ensemble des régions	1,325	100

Source: Compilation préparée par le Bureau de recherches économiques, ministère de l'Industrie et du Commerce.

Mais la valeur des biens-fonds est encore plus directement liée aux revenus municipaux, qui sont tirés en grande partie de la propriété foncière. À cet égard, la présence d'entreprises industrielles et commerciales contribue grandement à accroître l'assiette fiscale. Or, ces entreprises sont loin d'être établies uniformément à travers les diverses régions. Le tableau XI-11 indique le pourcentage de l'évaluation des biens-fonds des sociétés par rapport à la valeur globale des biens-fonds imposables dans les municipalités urbaines des diverses régions. Nous ne possédons pas de données analogues pour le

TABLEAU XI-11

Évaluation des biens-fonds des sociétés par rapport à l'évaluation de l'ensemble des biens-fonds imposables dans le milieu urbain, en 1963

Régions	Pourcentages
Gaspé — Rive-Sud	27.0
Saguenay — Lac St-Jean	59.7
Québec	39.3
Trois-Rivières	54.1
Cantons de l'Est	33.1
Richelieu — Laurentides	22.9
Montréal	33.8
Outaouais	38.0
Abitibi — Témiscamingue	44.2
Côte-Nord — Nouveau-Québec	64.1
Ensemble des régions	35.9

Source: Compilation de la Commission.

milieu rural, mais il ne paraît pas téméraire d'affirmer que les entreprises y sont peu nombreuses et généralement petites, et, en conséquence, n'influent guère sur la richesse foncière des municipalités.

On peut s'attendre que la disparité de la valeur des biens-fonds ou de la richesse foncière entre les municipalités urbaines et rurales se reflète naturellement dans la part des revenus que les municipalités tirent des impôts liés à la propriété. En effet, la proportion des revenus municipaux de cette catégorie est beaucoup plus élevée dans les municipalités urbaines que dans les municipalités

TABLEAU XI-12

Provenance du revenu municipal selon les régions économiques
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

	Ensemble des impôts	Autres sources locales	Total des revenus de sources locales	Subventions
Milieu urbain	%	%	%	%
Gaspé — Rive-Sud	82.2	2.9	85.1	14.9
Saguenay — Lac St-Jean	89.0	3.4	92.4	7.6
Québec	87.9	5.3	93.2	6.8
Trois-Rivières	87.3	6.1	93.4	6.6
Cantons de l'Est	82.7	6.2	88.9	11.1
Richelieu — Laurentides	83.7	6.2	89.9	10.1
Montréal	88.9	7.0	95.9	4.1
Outaouais	81.6	5.1	86.6	13.4
Abitibi — Témiscamingue	91.0	3.4	94.4	5.6
Côte-Nord — Nouveau-Québec	90.3	4.0	94.3	5.7
Ensemble des régions	87.8	6.4	94.2	5.8
Milieu rural				
Gaspé — Rive-Sud	54.2	3.1	57.3	42.7
Saguenay — Lac St-Jean	63.0	2.2	65.2	34.8
Québec	64.9	2.3	67.2	32.8
Trois-Rivières	63.4	2.9	66.3	33.7
Cantons de l'Est	61.3	2.3	63.6	36.4
Richelieu — Laurentides	68.7	2.4	71.1	28.9
Montréal	—	—	—	—
Outaouais	59.6	2.2	61.8	38.2
Abitibi — Témiscamingue	49.0	2.9	51.9	48.1
Côte-Nord — Nouveau-Québec	67.9	1.8	69.7	30.3
Ensemble des régions	63.0	2.4	65.4	34.6

Source: Pourcentages calculés d'après le tableau 64 de l'appendice statistique.

rurales; elle est en moyenne de 87.8% dans les premières comparativement à 63.0% dans les secondes, selon les données du tableau XI-12.

Une telle disproportion des revenus municipaux ne peut qu'entraîner une disparité des services que les municipalités mettent à la disposition de leur population. Certes, les services nécessaires au fonctionnement d'une collectivité sont moins nombreux et moins coûteux en milieu rural qu'en milieu urbain, et même dans les petites municipalités urbaines que dans les plus grandes. Néanmoins, plusieurs de ces services indispensables ne pourraient être établis ni maintenus dans bon nombre de municipalités, surtout rurales, sans l'apport de subventions. D'après les chiffres du tableau XI-12, la part des subventions dépasse le tiers de l'ensemble des revenus des municipalités rurales, et en constitue presque la moitié dans les municipalités rurales de l'Abitibi-Témiscamingue, par exemple. Le rendement plus faible des impôts en milieu rural semble donc compensé, dans une certaine mesure, par les contributions des gouvernements supérieurs. Il convient de souligner, toutefois, que le montant des subventions par habitant varie très peu entre les diverses régions ainsi qu'entre le milieu rural et le milieu urbain, comme on peut le constater au tableau 65 de l'appendice statistique.

Les dépenses municipales

Nous n'employons pas ici l'expression « dépenses municipales » au sens où nous l'avons pris au début du présent chapitre. Alors que nous nous référions là à l'ensemble des déboursés municipaux, défrayés tant par les revenus ordinaires que par l'emprunt, nous ne comprenons maintenant que les déboursés faits à même les revenus ordinaires. Nous avons dû nous en tenir à cette dernière définition de dépenses, pour les besoins de comparaisons entre les régions, parce que ce n'est que sous cette forme que les données sont disponibles sur le plan régional. C'est ainsi d'ailleurs que les municipalités entendent « dépenses municipales » dans leurs états financiers.

Nous avons calculé l'ensemble et la moyenne des dépenses municipales, prises dans cette dernière acception, dans les milieux urbain et rural et par région pour connaître leur diversité et leur écart. On peut considérer que ces chiffres, tels qu'ils apparaissent au tableau XI-13, expriment de façon assez exacte les dépenses en milieu rural où les immobilisations financées par emprunt sont de faible importance. Il est déjà remarquable que les dépenses faites par habitant sont bien inférieures en milieu rural qu'en milieu urbain; et cet écart serait même bien plus grand si l'on ajoutait aux chiffres des dépenses du milieu urbain, tels qu'ils sont transcrits dans le tableau, la part des immobilisations financées par l'emprunt, tellement plus importante en milieu urbain et particulièrement dans les grandes villes.

Il ressort de ce tableau que les services, mesurés en termes de dépenses par habitant, sont plus uniformes dans les municipalités rurales que dans les

TABLEAU XI-13

Dépenses municipales en milieu urbain et en milieu rural, selon les régions économiques
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

	Milieu urbain		Milieu rural		Total	
	Millions de dollars	Par habitant $	Millions de dollars	Par habitant $	Millions de dollars	Par habitant $
Gaspé — Rive-Sud	5.7	43	3.3	13	9.0	23
Saguenay — Lac St-Jean	10.6	60	2.2	26	12.8	49
Québec	29.6	75	4.9	21	34.5	55
Trois-Rivières	13.1	71	2.0	19	15.1	52
Canton de l'Est	22.1	80	4.4	24	26.5	58
Richelieu — Laurentides	22.1	57	8.1	24	30.2	41
Montréal	218.2	106	—	—	218.2	106
Outaouais	6.3	55	1.9	28	8.2	45
Abitibi — Témiscamingue	4.6	61	1.2	21	5.8	44
Côte-Nord — Nouveau-Québec	4.1	106	0.6	22	4.7	71
Ensemble des régions	336.5	87	28.5	21	365.0	70

Sources: Les tableaux 66 et 67 de l'appendice statistique.

municipalités urbaines, probablement par suite de l'homogénéité des besoins. De son côté, le milieu urbain est beaucoup plus hétérogène que le milieu rural, de sorte que les dépenses par habitant y varient plus fortement d'une région à l'autre. Les grands écarts de population que l'on retrouve en milieu urbain exercent certainement une influence marquée sur le coût moyen des services municipaux. Il faudrait ajouter que la densité et le rythme de croissance de la population, de même que la concentration industrielle et commerciale, jouent un rôle prépondérant dans la détermination des services municipaux nécessaires au bon fonctionnement d'une collectivité fortement urbanisée.

Conclusion

Il n'est possible d'analyser le régime municipal québécois que de deux façons, soit d'une manière très générale, comme nous l'avons fait ici, soit plus en détail en considérant presque chaque municipalité comme un cas d'espèce. Nous ne pouvions évidemment pas suivre cette dernière méthode pour toutes sortes de raisons, notamment l'absence de données statistiques et le très grand nombre de municipalités. Nous avons cependant poussé plus loin notre analyse

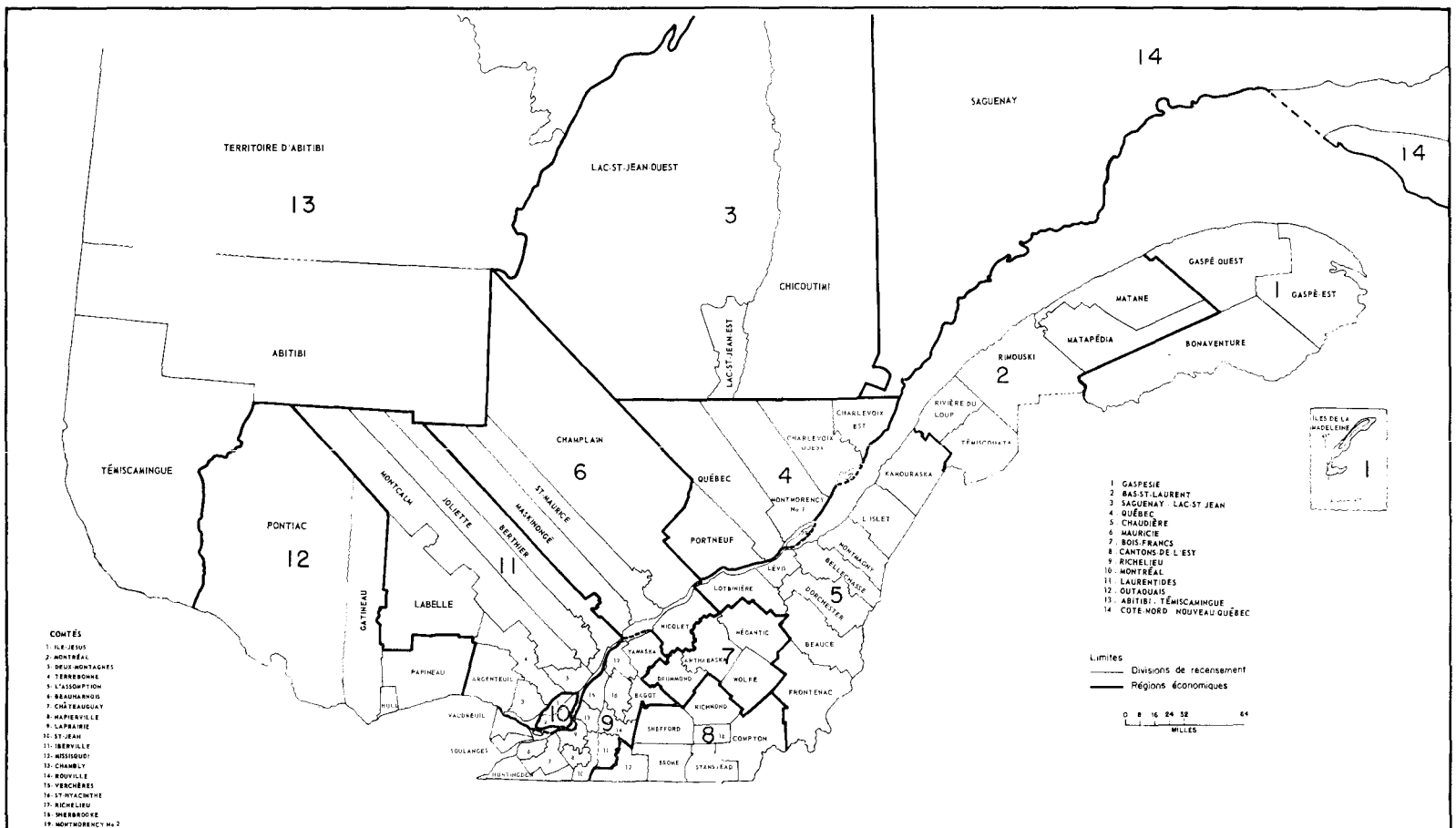
en étudiant la situation financière des quelque 270 municipalités urbaines. Cela nous a permis de renforcer les conclusions qui se dégagent de notre analyse d'ordre général.

En premier lieu, les comparaisons établies entre le Québec et l'Ontario, de même que l'examen des cartes géographiques que nous présentons à la fin de ce chapitre, témoignent clairement du grand nombre de petites municipalités au Québec. Une telle multiplicité des pouvoirs administratifs ne conduit guère à une utilisation rationnelle des ressources disponibles, au redressement des finances municipales ou au développement ordonné de l'économie régionale.

En second lieu, notre analyse a mis en lumière les très grandes variations dans la répartition du revenu municipal, entre les diverses régions économiques du Québec ainsi qu'entre le milieu urbain et le milieu rural. Il est évident que le coût moyen des services ne peut être le même dans toutes les municipalités, car il varie sensiblement selon le stade de développement économique et social, de même que selon le chiffre et la densité de la population des municipalités. Il n'en reste pas moins que pareils écarts, même s'ils sont atténués par des subventions, nous ont paru encore trop prononcés.

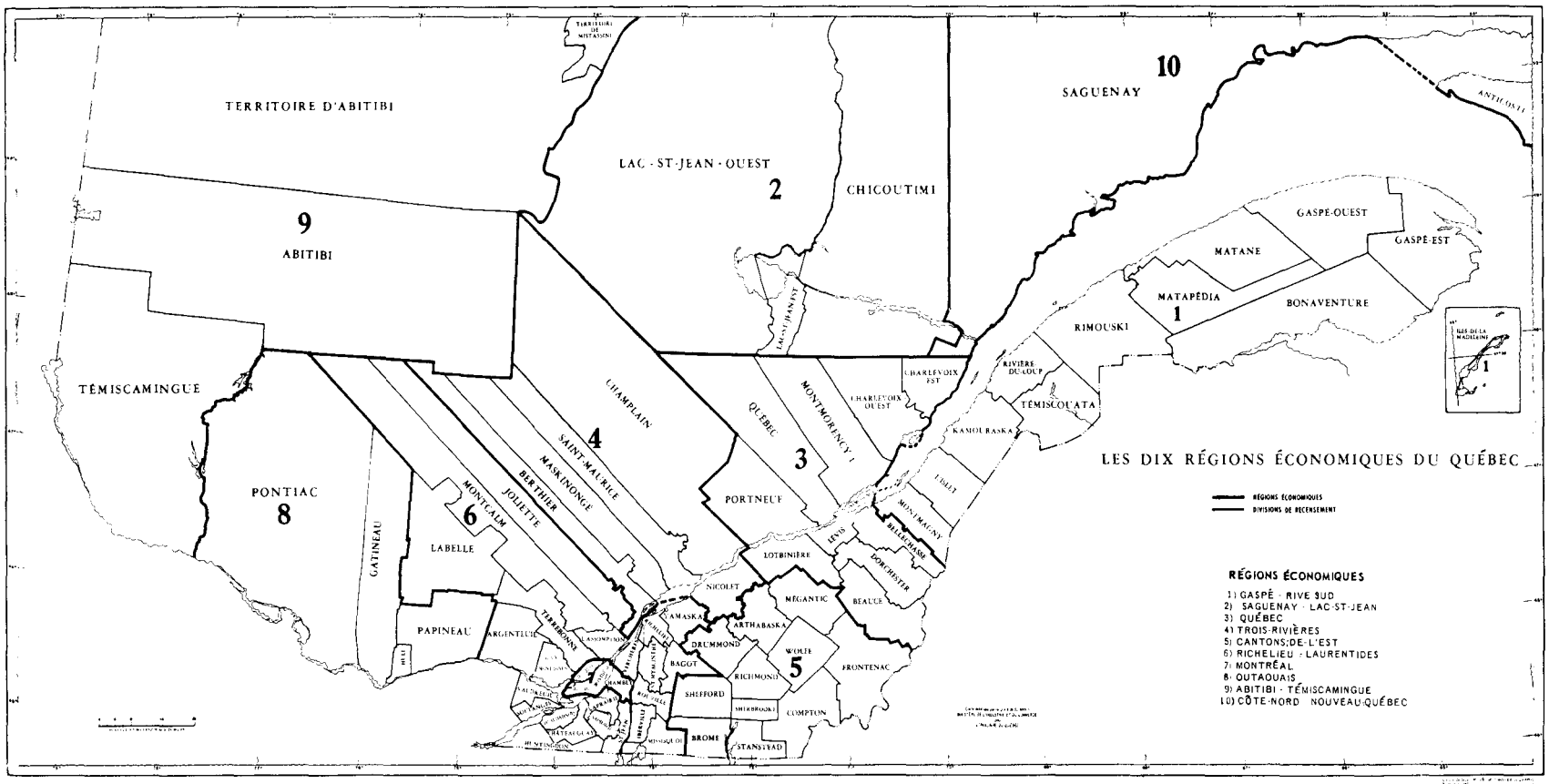
C'est au terme de ces constatations que nous avons déjà recommandé au gouvernement, dans deux rapports provisoires, d'uniformiser la taxe de vente municipale et d'en distribuer le produit entre les municipalités, selon un mode de répartition qui contient deux éléments de péréquation: l'un régional et l'autre provincial. Une telle mesure a grandement paré à l'insuffisance des revenus municipaux tout en les répartissant plus équitablement d'une municipalité à l'autre. Mais elle n'était pas destinée à résoudre tous les problèmes municipaux, dont plusieurs sont d'ailleurs liés à la structure même des impôts. C'est dans cette perspective que nous examinons, dans les chapitres suivants, les principales sources de revenu des municipalités, notamment l'impôt foncier, les diverses taxes de service et d'améliorations locales, les taxes d'affaires ainsi que les subventions.

Les quatorze régions industrielles du Québec



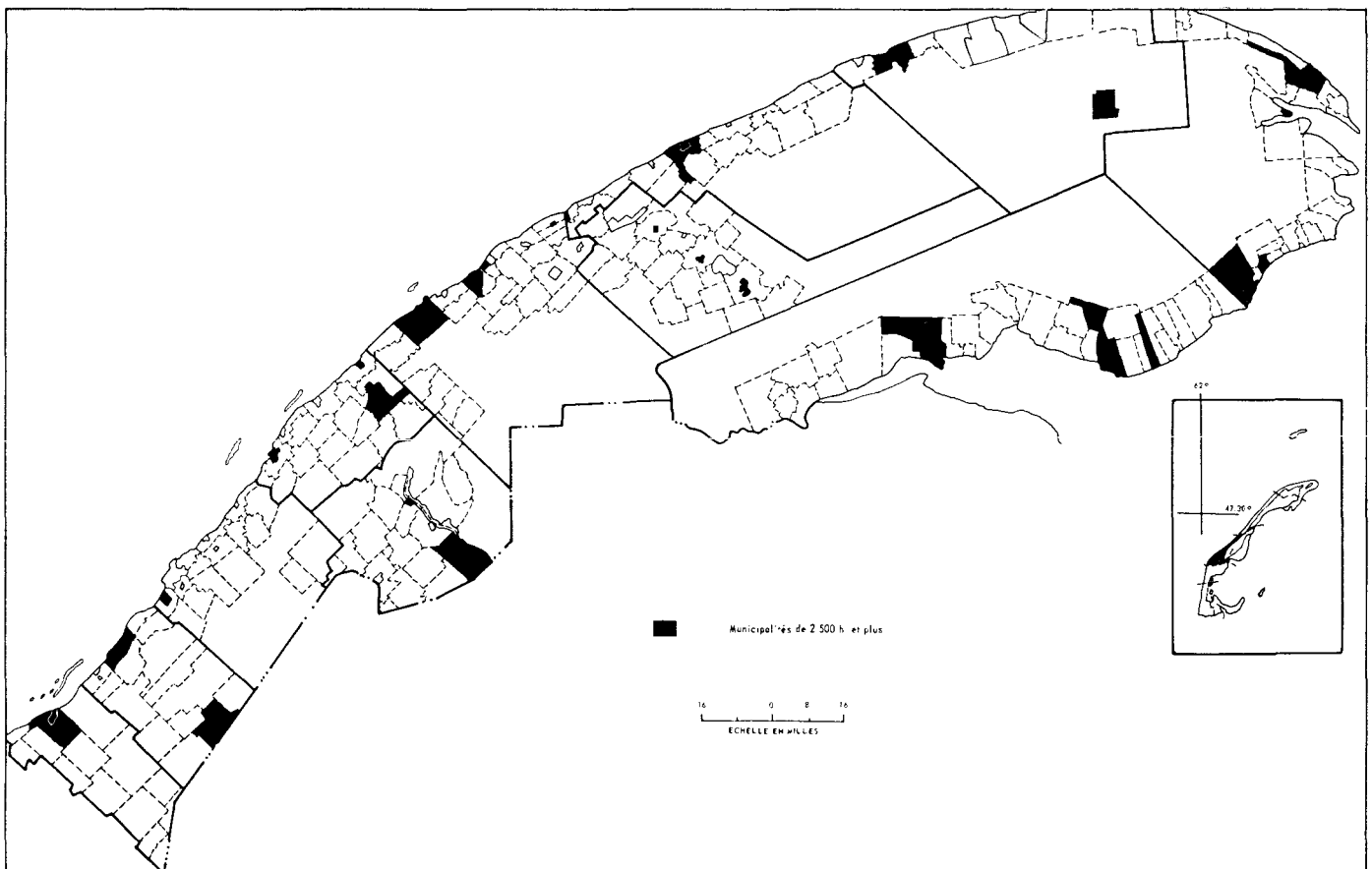
Division du dessin, Ministère de l'Industrie et du Commerce. 5/7/63
A.L.

Les dix régions économiques du Québec

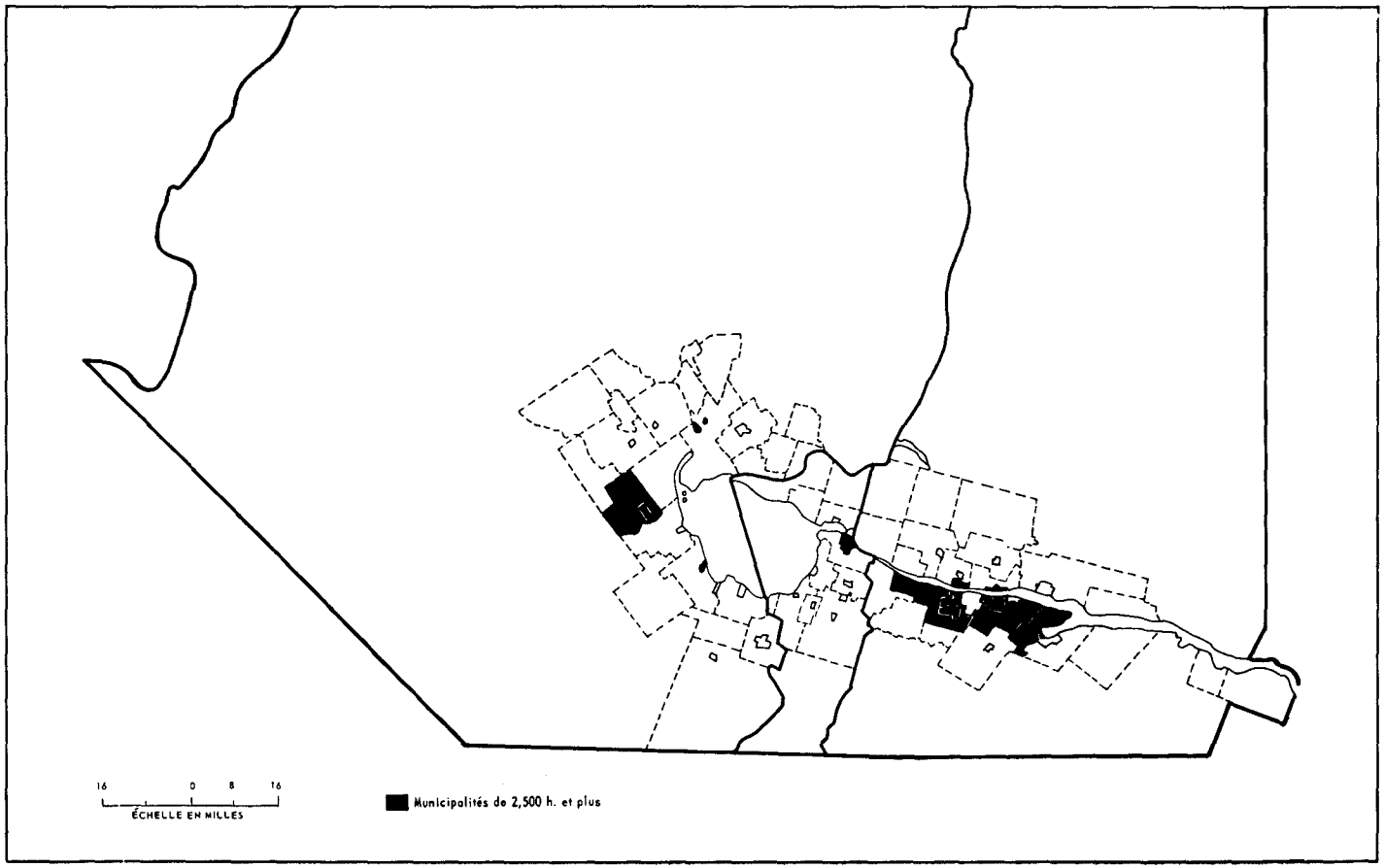


Gaspé - Rive-Sud

Région 1

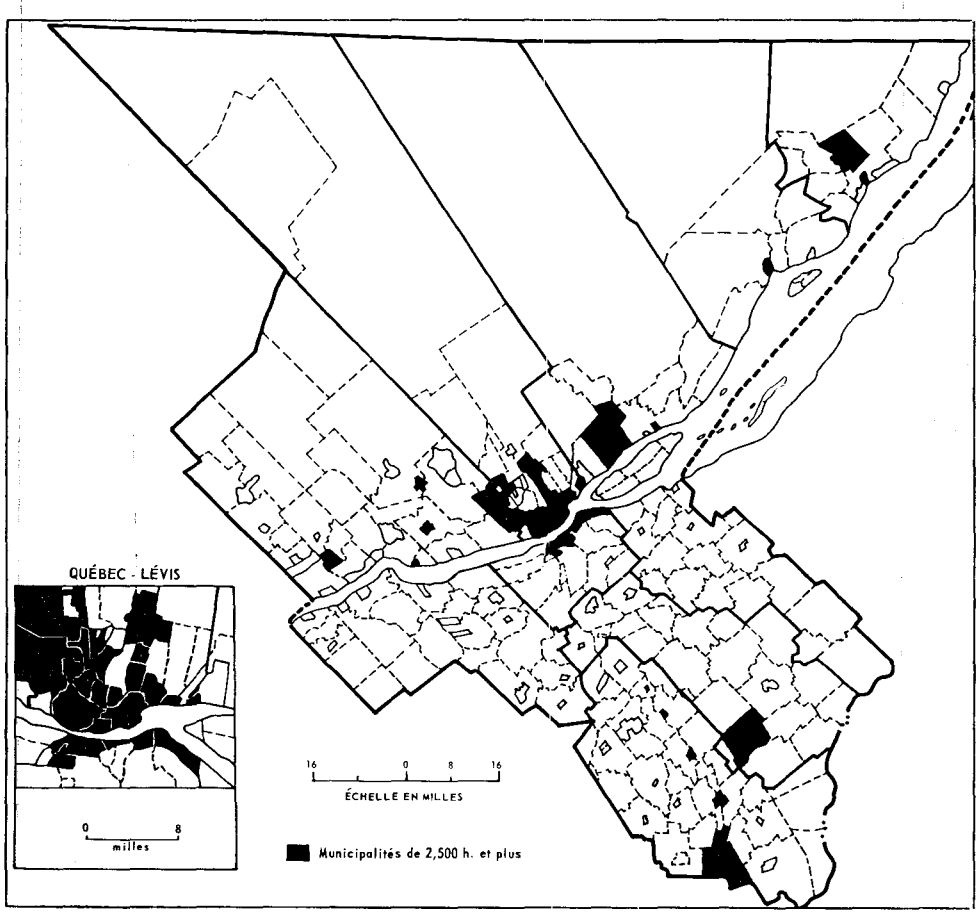


Saguenay - Lac-St-Jean
Région 2



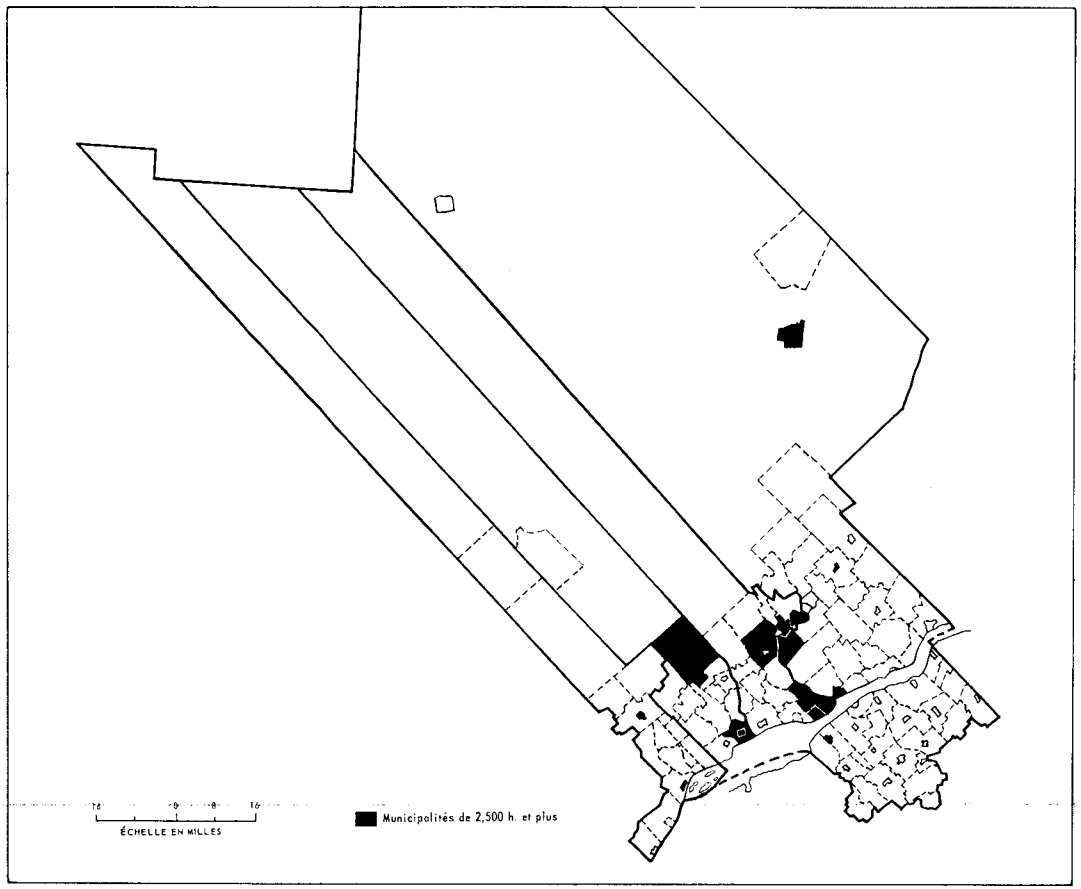
Québec

Région 3



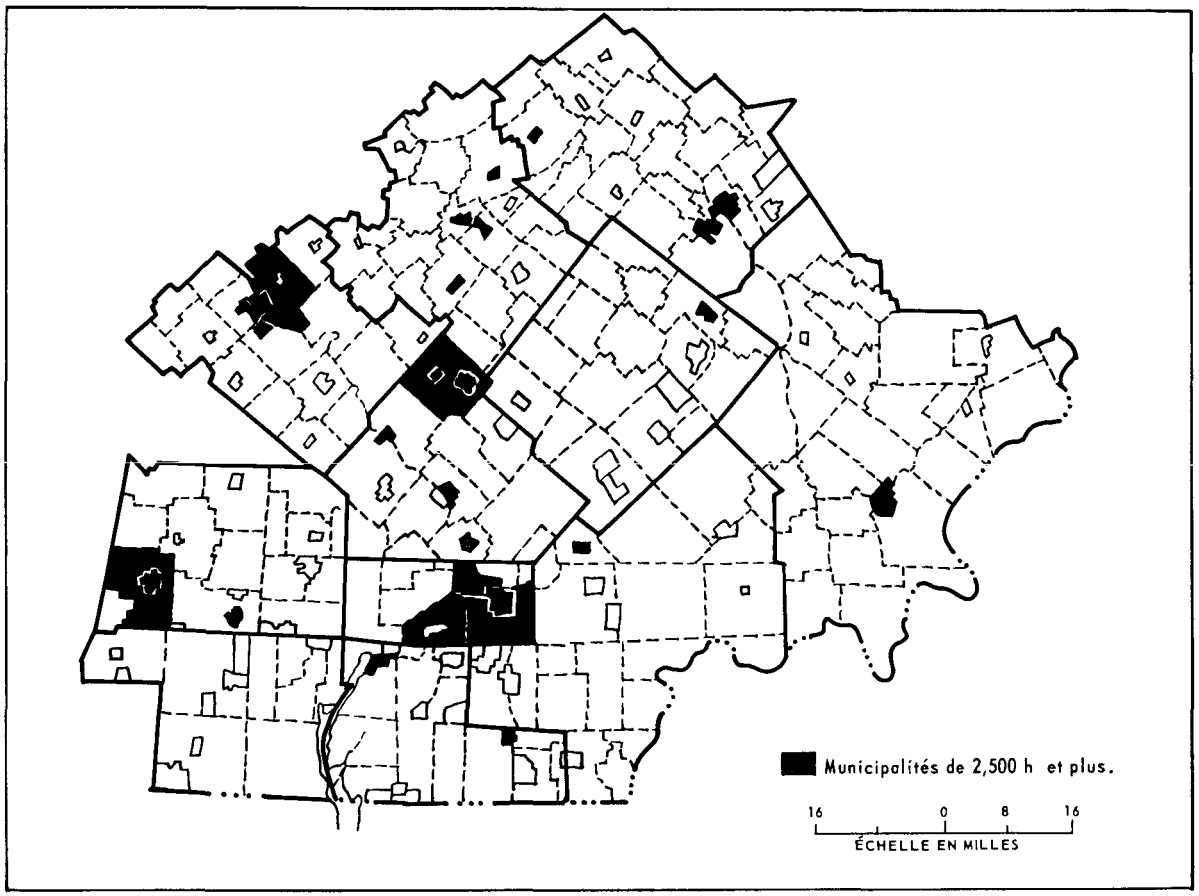
Trois-Rivières

Région 4



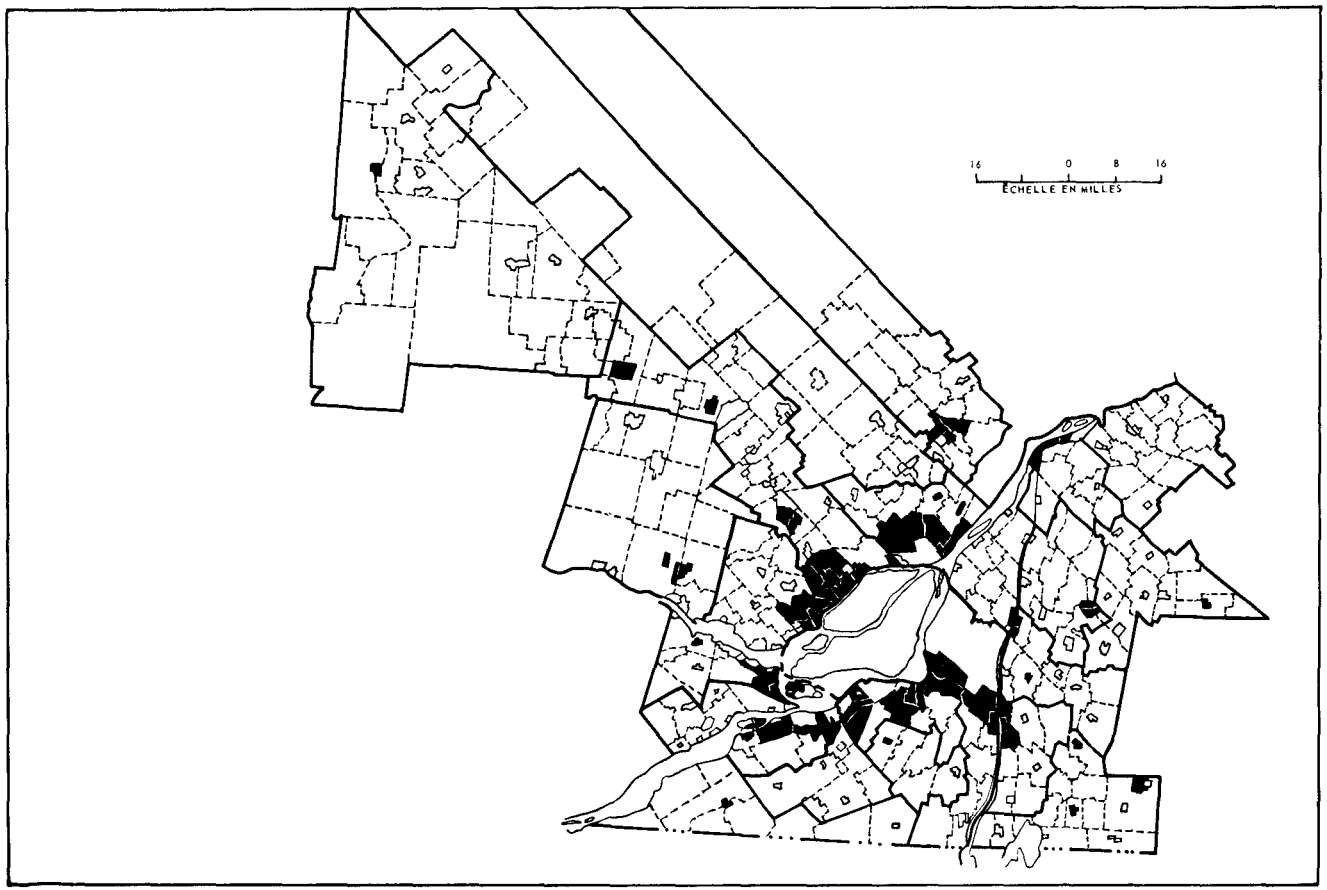
Cantons-de-l'Est

Région 5



Richelieu - Laurentides

Région 6

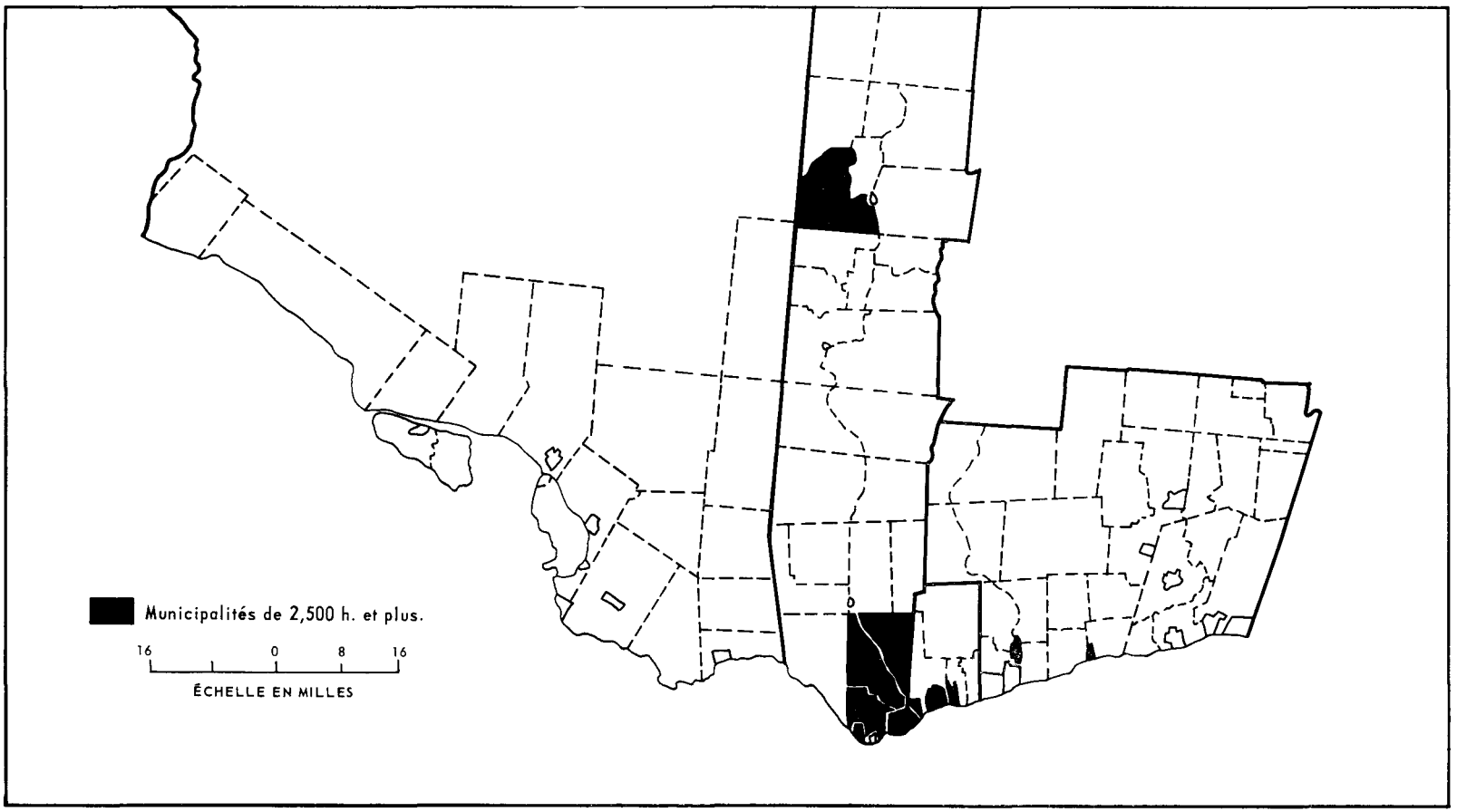


Montréal

Région 7

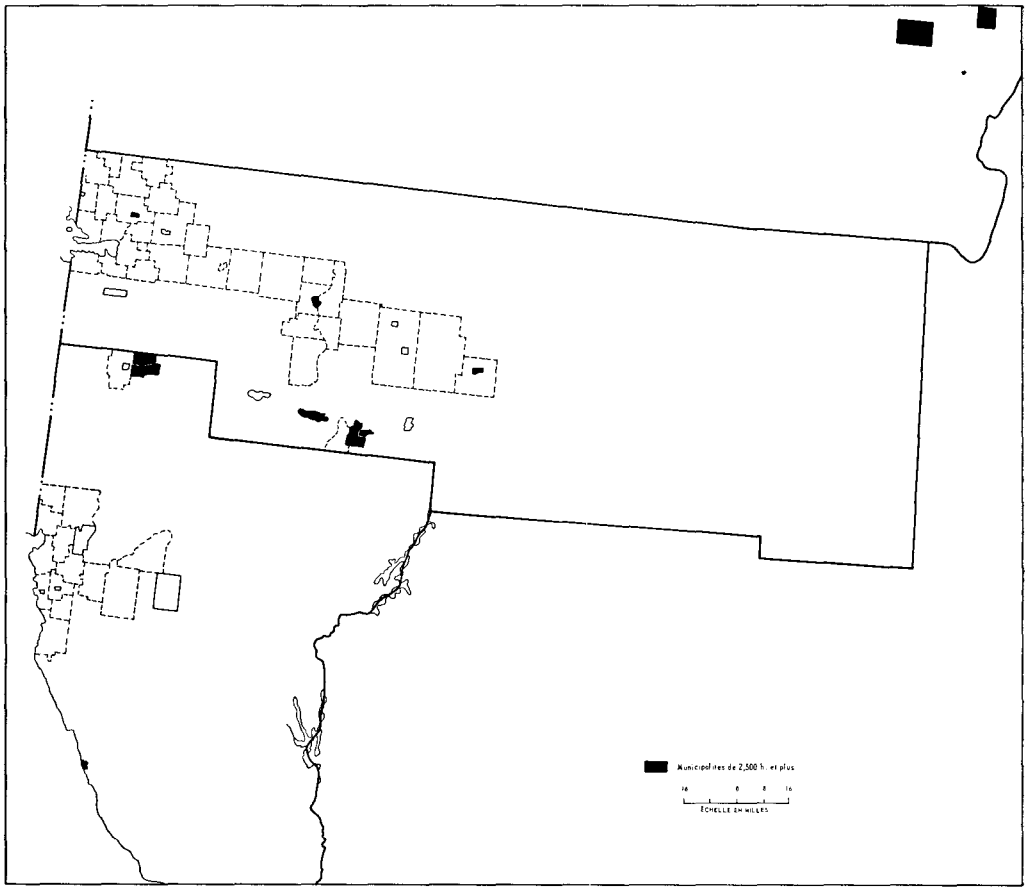
Outaouais

Région 8



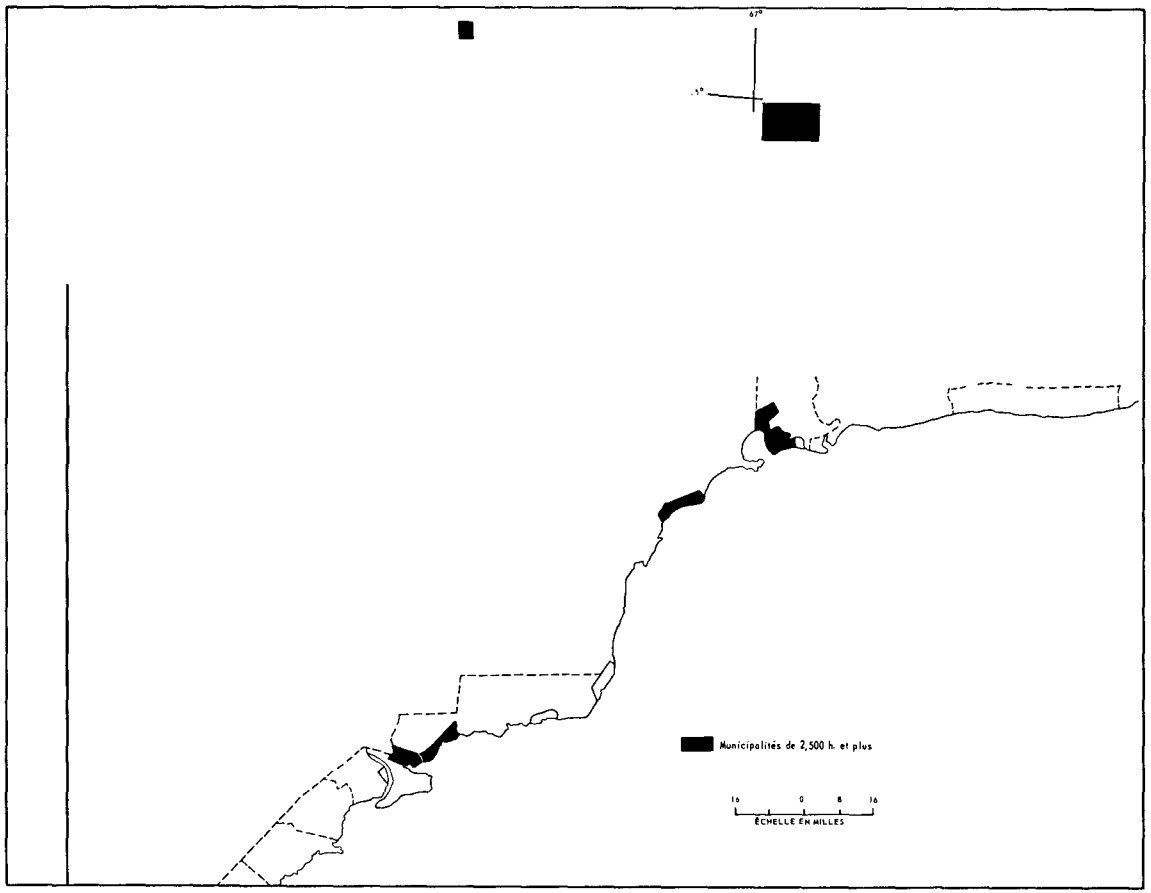
Abitibi - Témiscamingue

Région 9



Côte-Nord - Nouveau-Québec

Région 10



Chapitre XII

L'impôt foncier

L'impôt foncier, qui était à l'origine une taxe sur les biens tant mobiliers qu'immobiliers, est l'un des plus anciens modes d'imposition aussi bien au Canada et aux États-Unis qu'en Europe occidentale. On pourrait faire remonter les débuts de ce type d'imposition chez nous au temps de la colonisation française, plus précisément en 1706, alors qu'un règlement ordonna au Grand-Voyer d'obliger les habitants à contribuer en espèce ou en nature à la construction des chemins et des ponts, pour lesquels l'ordonnance prévoyait des journées de corvée. Ce n'est qu'en 1796, toutefois, que l'impôt foncier fut institué pour de bon dans le Bas-Canada, alors qu'il l'avait été trois ans plus tôt dans le Haut-Canada. En vertu de la loi 36 George III, ch. 9, « les juges à paix . . . sont autorisés et requis de fixer et déterminer le taux de cotisation qui sera faite une fois chaque année et répartie sur tous et chaque occupant ou occupants de terres, emplacements, maisons et bâtiments, à proportion de la valeur annuelle d'iceux . . . ».

À la suite de l'union des deux Canada et de la création d'institutions municipales dans le Bas-Canada en 1840, une loi de la législature (Statut de la province du Canada, 4 Victoria, ch. 4) a défini les pouvoirs d'imposition et d'évaluation des districts municipaux. Ceux-ci furent ensuite remplacés par des municipalités en 1845 (8 Victoria, ch. 40) et par des municipalités de comté en 1847 (10-11 Victoria, ch. 7). Une nouvelle loi, adoptée en 1855 et abrogeant les précédentes, fut véritablement à la base du régime actuel. Elle a été refondue en 1861 et fit place au *Code municipal* en 1871, dont une partie fut détachée en 1876 pour constituer la première loi qui devait régir séparément les villes.

La taxe foncière a été instituée à une époque où la propriété immobilière constituait la principale, sinon l'unique source de richesse. À titre d'impôt sur la richesse, elle pouvait être considérée comme équitable, puisque les services des pouvoirs publics étaient surtout conçus en fonction de la propriété foncière, qui était alors le principal indice de la capacité contributive des citoyens.

Mais elle est aujourd'hui imposée davantage à l'usager de la propriété, de façon proportionnelle à la valeur de celle-ci, en compensation des services rendus par la municipalité. Il importe peu, en pratique, que l'usager soit propriétaire ou locataire. Lorsqu'il est propriétaire et unique usager de la propriété, comme c'est le cas du propriétaire habitant sa propre maison, il porte entièrement le fardeau de l'impôt foncier qui fait partie des frais inhérents à la jouissance de sa propriété. En d'autres termes, ces frais tiennent lieu du loyer qu'il lui faut payer à titre d'usager. Il ne saurait rejeter sur autrui les frais de gestion, y compris l'impôt foncier, ainsi que le fait le propriétaire qui n'est pas usager de sa propriété.

En effet, lorsqu'un propriétaire loue sa propriété à autrui, il inclut dans le loyer l'impôt foncier au même titre que les autres frais, tels que l'intérêt sur l'hypothèque et le coût de l'entretien et des réparations. Selon une pratique de plus en plus répandue, on prévoit même dans les baux l'augmentation du loyer pour tenir compte de l'accroissement de l'impôt foncier. Il pourra arriver cependant que la détérioration des conditions du marché de l'habitation ne lui permette pas de transmettre tout ce fardeau au locataire; il sera alors dans la situation de tout commerçant qui, en raison d'un marché moins favorable, doit réduire sa marge de profit; par contre, seul le propriétaire bénéficie de l'accroissement de la valeur de son immeuble. Il est donc inadmissible de prétendre, comme certains le croient, que les locataires sont exempts de l'impôt foncier. Dès lors que l'impôt foncier touche essentiellement l'usager de la propriété, laquelle n'est plus l'indice principal de la richesse, il ne tient pas forcément compte de la capacité de payer du contribuable. En outre, il est moins sensible que d'autres impôts, tels l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les bénéfices des sociétés, aux fluctuations de l'activité économique. Mais il ne faudrait pas juger de ces traits indépendamment de ses autres caractéristiques, qui en font un impôt local par excellence.

De fait, l'impôt foncier se justifie surtout par son caractère local. Son assiette est circonscrite à un territoire limité; partant, son administration et sa perception sont simples et les possibilités d'évasion fiscale, restreintes. Il n'exige pas la mise en place d'un appareil administratif complexe et onéreux, que la plupart des municipalités ne pourraient instituer ni maintenir sans ajouter démesurément à leurs charges. Bref, l'impôt foncier convient à l'administration municipale de n'importe quelle dimension; il est, de plus, par l'importance des revenus qu'on en tire, celui qui peut le mieux assurer une autonomie fiscale aux municipalités.

Les critiques qu'on fait généralement de l'impôt foncier, portent moins sur sa nature que sur son application. Nous en trouvons une confirmation dans les opinions qui nous ont été transmises dans des mémoires ou lors d'audiences publiques, et que nous avons résumées et disposées en tableau dans l'appendice général. Nous nous sommes employés, en conséquence, à examiner de près les modalités d'application de l'impôt foncier, de façon à proposer des correctifs pour le rendre plus efficace. À cet effet, nous considérerons successivement dans ce chapitre l'évaluation foncière, les exemptions, l'imposition de la machinerie industrielle et l'impôt foncier en milieu rural. Nous terminerons notre exposé en discutant certains problèmes connexes à l'impôt foncier lui-même.

L'évaluation foncière

L'évaluation foncière n'a guère évolué au Québec depuis le siècle dernier dans son régime administratif et ses modalités d'application, sauf dans les villes les plus grandes et d'importance moyenne. Certaines provinces canadiennes et plusieurs États américains ont recherché une meilleure application de l'impôt foncier par l'adoption de mesures comme la création d'organismes de direction et de contrôle. Ils ont réussi à améliorer l'équité et le rendement de l'impôt sans toutefois résoudre tous les problèmes. Le travail que des estimateurs ont déjà accompli dans des villes importantes du Québec, nous permet de mesurer les résultats qu'on pourrait obtenir en améliorant et en adaptant les normes et les procédés d'évaluation. Ceux qui s'intéressent à cette question ont réclamé des réformes, surtout depuis une dizaine d'années, notamment l'uniformisation des évaluations à la valeur réelle dans toutes les municipalités, ainsi que le prescrit d'ailleurs la loi.

Nous avons tenté, pour notre part, de déceler l'écart qui existait en 1963 entre la valeur imposée et la valeur réelle, en menant une enquête auprès des municipalités urbaines du Québec. Les 267 conseils municipaux qui ont répondu à notre questionnaire, représentaient environ 72% de la population du Québec et percevaient 92% des revenus municipaux. Il ressort de cette enquête que les disparités de l'évaluation foncière sont attribuables à l'incohérence et même parfois à l'absence de méthodes d'évaluation. De fait, la plupart des munici-

palités n'évaluent pas à 100% de la valeur réelle, à l'encontre des exigences de la loi, mais en général à un taux variant de 10% à 75% de la valeur réelle. Même parmi celles qui prétendent évaluer les biens-fonds à la valeur réelle, plusieurs improvisent des méthodes d'évaluation. Il découle de cet état de choses deux conséquences fâcheuses, l'une d'ordre interne, l'autre d'ordre externe.

D'un côté, il est reconnu qu'un système défectueux d'évaluation tend à favoriser, à l'intérieur d'une même municipalité, les propriétaires de biens-fonds importants au détriment de propriétaires de maisons modestes, parce qu'il comprend une marge d'erreur forcément plus réduite dans les derniers cas que dans les premiers. De l'autre côté, une évaluation établie sans normes scientifiques a ses répercussions sur les municipalités qui sont amenées à contribuer à des services communs. Dès lors que l'évaluation n'est pas faite de la même manière et au même niveau de valeur réelle d'une municipalité à l'autre, l'application de divers indices de correction ne peut elle-même échapper à l'à peu près et empêcher certaines injustices. En conséquence, la valeur des biens-fonds, telle qu'elle est établie présentement, ne peut servir à déterminer la richesse foncière d'une municipalité et, partant, à juger du fardeau fiscal des contribuables.

Afin d'améliorer le système actuel d'évaluation, nous estimons qu'il est pressant d'y apporter les réformes suivantes, soit

a) uniformiser les dispositions légales relatives à l'évaluation;

b) créer une Régie provinciale de l'évaluation foncière;

c) instituer une Commission d'appel en matière d'évaluation.

L'uniformisation des dispositions légales relatives à l'évaluation

Plusieurs lois contiennent des dispositions régissant l'évaluation foncière. Les municipalités rurales sont assujetties au *Code municipal*, alors que les municipalités urbaines sont soumises à la *Loi des cités et villes*. De plus, des villes comme Montréal, Québec et quelques autres, possèdent une charte qui, en matière d'évaluation, contient un mélange des deux lois précédemment citées ainsi que certaines dispositions particulières. Toutes ces prescriptions légales sont souvent divergentes. Par exemple, la *Loi des cités et villes* stipule que la machinerie industrielle doit être imposée, en principe, alors que le *Code municipal* ne l'inclut pas dans la catégorie des biens imposables. En outre, la *Loi des cités et villes* prescrit que l'évaluation des terres en culture ne doit pas excéder $100 l'arpent, tandis que le *Code municipal* ne fixe pas de limite. Nous pourrions signaler plusieurs autres divergences. Il nous paraît évident que les mêmes dispositions légales devraient régir l'évaluation foncière, les biens-fonds imposables et la confection des rôles d'évaluation partout au Québec. Les lois d'estimation, adoptées depuis plusieurs années dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis, peuvent fournir des éléments utiles à cet égard.

RECOMMANDATION XII-1

Les mêmes dispositions légales devraient régir l'évaluation foncière, les biens-fonds imposables et la confection des rôles d'évaluation dans toutes les municipalités.

On devrait profiter de la refonte de ces dispositions pour mettre à jour les prescriptions relatives à l'évaluation foncière dont plusieurs nous semblent d'un autre âge. N'est-il pas périmé d'astreindre les municipalités, ainsi que le font la *Loi des cités et villes* et le *Code municipal*, à nommer trois estimateurs, puis à obliger ces derniers, selon les dispositions du *Code municipal*, à travailler ensemble et même à forcer les estimateurs, en vertu de l'article 135 du *Code municipal*, à accepter la charge qui leur est confiée ? De même, l'article 178 du *Code municipal* prescrit la nomination d'estimateurs tous les deux ans, alors que l'article 650 de la même loi stipule que les estimateurs doivent dresser un rôle d'évaluation tous les trois ans.

Nous jugeons utile d'attirer l'attention sur certains points particuliers, dans la perspective de la réforme que nous proposons.

Les dispositions légales, relatives à l'évaluation foncière, devraient contenir une définition, claire et précise, des biens à imposer, de façon à guider les estimateurs. Ceux-ci peuvent difficilement échapper aujourd'hui à la confusion qu'entraînent en pratique le laconisme et la diversité des lois, l'application des règles d'interprétation données par les tribunaux ou l'absence de jurisprudence sur plusieurs cas particuliers.

Il faudrait mettre à la disposition de l'estimateur le texte de la loi et un manuel d'évaluation qui lui permettent de décider quels sont les biens à évaluer, sans qu'il lui soit nécessaire d'être un homme de loi. À cette fin, il serait opportun, à notre avis, de déterminer aussi clairement que possible les biens à évaluer. Nous proposons la liste suivante de catégories de biens imposables au titre de la taxe foncière:

a) les terrains, les bâtiments et tout ce qui s'y rattache, à l'exception des propriétés qui sont spécifiquement exemptées par la *Loi des mines*;

b) les catégories de biens comme ceux des compagnies de chemins de fer, des sociétés de services publics, y compris les lignes de communications téléphoniques et les poteaux, au même titre que les lignes de transport d'énergie. Nous croyons utile de préciser que cette catégorie devrait comprendre tous les tuyaux, poteaux, fils conducteurs, rails, tunnels, conduits et autres ouvrages ou appareils construits ou placés à la surface, au-dessus ou au-dessous du sol, des terrains, des rues, des voies publiques ou de tout autre endroit d'une municipalité, et servant à transporter, produire ou distribuer quelque forme d'énergie, ou à transmettre ou recevoir les messages télégraphiques, téléphoniques ou pneumatiques. Il y aurait lieu cependant d'exclure les barrages et les cen-

trales hydro-électriques qui constituent, à notre avis, un cas particulier dans le contexte économique actuel du Québec;

c) certains biens immeubles par destination, c'est-à-dire ceux dont le caractère immobilier peut être constaté ou existe à cause de leur incorporation ou liaison à un immeuble, de manière à en faire partie au point de ne pouvoir en être enlevés sans rendre l'immeuble incomplet ou imparfait. On devrait étendre l'acception de biens immeubles par destination aux biens de même nature appartenant à toute autre personne que le propriétaire du fonds. À titre d'exemple, ces biens devraient inclure les cloisons amovibles des immeubles à bureaux, les systèmes de climatisation d'air dont les conduits, moteurs et compresseurs ne pourraient être enlevés sans détériorer la bâtisse; les fils et les installations électriques pour les besoins industriels, les chaudières à vapeur servant aux mêmes fins, la tuyauterie, les réservoirs et les citernes; les chambres frigorifiques faites de cloisons amovibles; les maisons mobiles ou roulottes placées en un lieu pour une période prolongée; les pièces de mobilier attachées aux bâtisses de façon permanente telles que les armoires, les comptoirs et les fauteuils fixes. Ces quelques exemples, qu'on pourrait multiplier, sont loin d'épuiser la liste des biens meubles liés à l'immeuble et susceptibles d'être imposés.

Il est bien évident que la Régie d'évaluation foncière, dont la création est recommandée plus loin, devra élaborer des normes précises afin de guider les estimateurs dans l'évaluation de tous les biens imposables, notamment ceux des sociétés de services publics.

RECOMMANDATION XII-2

Les dispositions légales, relatives à l'évaluation foncière, devraient contenir une définition claire et précise des biens imposables, en y incluant une énumération des principales catégories de biens qui doivent être considérés comme immeubles.

En plus des embarras que suscite la diversité des biens à évaluer, les estimateurs éprouvent des difficultés quant à savoir quelles personnes doivent être inscrites aux rôles d'évaluation dans les cas de morcellement d'une même propriété. En vertu des contrats qu'autorise notre *Code civil*, les immeubles peuvent être fractionnés en diverses parties plus ou moins facilement discernables. Il y aurait avantage à ce que l'évaluation d'un immeuble soit inscrite au nom du propriétaire en titre du fonds, sans égard aux conventions particulières ayant pour effet de fractionner l'immeuble. Il incomberait alors au propriétaire du fonds de faire lui-même la répartition des taxes qu'il aurait payées par suite de l'inscription de son nom au rôle d'évaluation. Cette règle ne s'appliquerait pas, toutefois, aux sociétés qui exploitent des services publics, dont les biens tels que les poteaux, pylônes, fils et conduits, sont établis sur des terrains publics

ou même sur des terrains privés en vertu de servitudes. On devrait inscrire ces biens au nom des entreprises qui les possèdent.

RECOMMANDATION XII-3

Les immeubles devraient être inscrits au nom du propriétaire en titre du fonds, sans égard aux conventions particulières qui pourraient les morceler en parties.

La valeur réelle constitue la base de l'évaluation foncière au Québec comme partout ailleurs en Amérique, à une exception près. Il importe de maintenir ce principe, pourvu qu'il soit appliqué de façon rationnelle, pour assurer une évaluation équitable. En pratique, ce sont les tribunaux qui ont dû en dernier ressort interpréter ce critère dans les cas particuliers qui leur ont été soumis. La jurisprudence la plus autorisée se retrouve dans la décision rendue en 1951 par le Conseil privé dans la cause de Sun Life Assurance Co. of Canada contre la cité de Montréal (52, D.L.P. vol. 2 p. 82). Le Conseil privé cite dans son jugement la formule bien connue et énoncée dans des jugements précédents, qui définit ainsi la valeur réelle:

> « le prix qu'un vendeur qui n'est pas obligé de vendre, et qui n'est pas dépossédé malgré lui, mais qui désire vendre, réussira à avoir d'un acheteur qui n'est pas obligé d'acheter, mais qui désire acheter ».

Mais la valeur réelle n'est pas nécessairement égale au prix de vente. Il est normal, en effet, qu'il y ait une marge entre le prix de vente et la valeur réelle, en raison des fluctuations temporaires du marché. En outre, même si le prix de vente tend à s'établir au niveau de la valeur réelle, il peut varier pour des motifs étrangers aux données économiques de la transaction. On devrait préciser le concept de valeur réelle, à l'aide de la théorie et des règles d'interprétation de la jurisprudence, dans une partie du manuel à l'usage des estimateurs.

Il n'y a aucun avantage à évaluer les immeubles à une fraction de la valeur réelle, comme c'est la pratique dans certaines provinces. L'évaluation à 100% de la valeur réelle offre, au contraire, l'avantage de permettre des comparaisons valables et de fournir un inventaire précis et à jour du capital immobilier municipal. Il est reconnu d'ailleurs que l'évaluation déterminée à un faible pourcentage de la valeur réelle s'accompagne souvent d'irrégularités et d'injustices.

De même, nous ne voyons aucune raison de remplacer le système actuel d'imposition foncière fondé sur la valeur réelle, par un régime fondé sur la valeur locative. Nous sommes d'avis qu'un tel changement ne rendrait l'impôt foncier ni plus équitable, ni plus simple d'application, ni plus stable. De plus, en déterminant la valeur réelle, l'estimateur est censé tenir compte de la valeur locative comme d'un critère parmi d'autres.

RECOMMANDATION XII-4

Le concept de la valeur réelle devrait être maintenu comme base de l'évaluation foncière, et l'évaluation devrait être faite à 100% de la valeur réelle.

Enfin, il existe plusieurs aspects sur lesquels il serait utile d'apporter des précisions.

Le premier de ces points a trait au statut et à la durée du mandat des estimateurs, ainsi qu'à leurs attributions. La qualité des évaluations dépend, pour une bonne part, de la compétence des estimateurs et des conditions dans lesquelles ils exercent leurs fonctions. Les évaluateurs remplissent un rôle semi-judiciaire, reconnu comme tel par les tribunaux. Une fonction de cette nature requiert un certain degré d'indépendance. Il serait opportun, en conséquence, d'étendre à tous les estimateurs en titre la portée de l'article 106 de la *Loi des cités et villes* qui, dans les municipalités qu'elle régit, met l'estimateur à l'abri d'une destitution injustifiée en lui accordant un recours auprès de la Commission municipale. De plus, il nous semble qu'un estimateur compétent peut procéder seul à l'évaluation. La disposition de la loi, qui oblige les trois estimateurs à travailler ensemble, n'a plus sa raison d'être, surtout si le travail de l'estimateur est soumis à la surveillance de la Régie de l'évaluation foncière dont nous recommandons plus loin la création.

En second lieu, la loi devrait prévoir un délai, peut-être de six mois, sans égard à la date du dépôt du rôle, pour permettre aux estimateurs d'évaluer les immeubles ou les bâtisses nouvellement modifiés ou érigés. Ainsi, l'évaluateur aurait le temps de se procurer les renseignements nécessaires pour faire non plus une évaluation hâtive et arbitraire, mais une estimation exacte.

Enfin, nous avons constaté que les lois actuelles diffèrent entre elles quant au contenu du rôle d'évaluation, et exigent l'insertion de détails qui paraissent superflus alors que d'autres renseignements utiles ne sont pas requis. Ce problème devrait donc faire l'objet d'une étude à l'occasion de la réforme proposée.

Création d'une Régie de l'évaluation foncière

L'enquête que nous avons menée auprès de 267 municipalités urbaines a montré que les biens-fonds étaient très souvent évalués bien au-dessous de la valeur réelle, en dépit des prescriptions de la loi à cet égard. On ne saurait s'attendre à ce qu'une législation nouvelle fût mieux observée à moins que l'État ne se charge, par l'intermédiaire d'un organisme compétent, d'assurer l'application de la loi. À cette fin, la création d'une Régie de l'évaluation foncière nous paraît indispensable pour diriger et surveiller l'évaluation au Québec.

RECOMMANDATION XII-5

Le gouvernement du Québec devrait établir une Régie de l'évaluation foncière dont le rôle serait de diriger et de surveiller l'évaluation foncière au Québec.

Cette Régie pourrait être composée d'un ou de trois commissaires. Elle devrait confier à un directeur régional, placé à la tête de chacune des divisions

territoriales établies pour les besoins de l'évaluation foncière, la tâche d'exercer sur le plan régional l'autorité de la Régie telle qu'elle est définie plus bas.

RECOMMANDATION XII-6

Le territoire du Québec devrait être divisé par régions pour les besoins de l'évaluation foncière, et chacune d'elles devrait comprendre un directeur régional.

Les fonctions de la Régie

Uniformiser et normaliser les rôles d'évaluation sur toute l'étendue du territoire québécois

L'uniformisation de l'évaluation consiste à ramener à une même valeur, selon des indices pertinents, soit à l'étendue de tout le territoire soit à l'étendue d'une région, les biens-fonds qui n'auraient pas été évalués à leur valeur réelle. Quant à la normalisation, elle consiste à évaluer, selon des normes uniformes, tous et chacun des immeubles. Il vaudrait mieux que la normalisation précédât l'uniformisation, afin d'éviter que les erreurs d'évaluation foncière au sein d'une municipalité ne soient accentuées par l'uniformisation de l'évaluation entre les diverses municipalités. Par exemple, si une propriété est surévaluée de $50,000 par rapport à une autre et que l'uniformisation fait hausser le rôle de 20%, la marge d'erreur s'accroîtra d'autant. Néanmoins, nous proposons de procéder tout de suite à l'uniformisation de l'évaluation entre les diverses municipalités, car s'il fallait attendre, pour le faire, d'avoir fini de normaliser l'évaluation, on ne pourrait voir les résultats de la réforme du système actuel avant peut-être une dizaine d'années. Au reste, l'uniformisation est en voie de réalisation puisqu'elle est appliquée dans quelques régions, dont celle de Montréal.

Préparer un manuel d'évaluation

On faciliterait grandement la normalisation de l'évaluation foncière par la publication d'un manuel qui établirait les principes et les méthodes d'évaluation, à l'instar de guides semblables préparés dans d'autres provinces canadiennes ou dans des États américains. Un tel manuel devrait contenir des normes souples et applicables à des milieux socio-économiques différents.

Contrôler la qualité des rôles

Après avoir élaboré les principes et les méthodes d'évaluation, qui feront l'objet d'un manuel, la Régie devrait en contrôler l'application dans les municipalités par ses bureaux régionaux. Elle apportera une attention particulière aux évaluations complexes comme celles des biens des sociétés de services publics ou des entreprises industrielles. Même s'il est préférable que la Régie s'en tienne avant tout à un rôle de direction, de surveillance et d'assistance, elle devra probablement faire elle-même l'évaluation de ce genre de propriété, tout au moins dans certains cas.

L'application d'une loi d'évaluation exige un personnel qui possède une bonne connaissance de la loi et est bien au fait des méthodes d'estimation reconnues. On aurait plus de chance de trouver ces qualités réunies chez un personnel qui exercerait ses fonctions en permanence. La très grande majorité des quelque 1,700 municipalités du Québec ne sont pas en mesure de louer les services d'estimateurs à longueur d'année. D'ailleurs, leurs besoins ne le requièrent pas. Il faudra donc que diverses municipalités conviennent de partager les services d'un personnel compétent et permanent. La qualité des rôles s'en ressentira.

Former les estimateurs La qualité des rôles ne s'améliorera que si le personnel chargé de les préparer possède la compétence requise. À cet effet, la Régie devra organiser un programme de formation à l'intention des estimateurs à l'emploi des municipalités. Malgré ces efforts, il faudra compter encore plusieurs années avant que le Québec ne dispose d'estimateurs qualifiés en nombre suffisant. Entre-temps, on pourrait tâcher d'améliorer les rôles qui laissent le plus à désirer, coordonner les efforts des estimateurs au niveau des municipalités et recourir à un outillage électronique qui libérerait les estimateurs d'un travail de compilation fastidieux.

Aider à la confection des rôles La Régie aura encore pour fonction de participer à la confection des rôles par l'entremise de son personnel régional. Sa participation pourra porter principalement sur les tâches suivantes:

i) renseigner les estimateurs sur l'interprétation et l'application des directives générales;
ii) guider les estimateurs dans l'évaluation des immeubles qui présentent des difficultés particulières, tels que les complexes industriels ou les biens des sociétés de services publics;
iii) familiariser les estimateurs avec les particularités de leurs fonctions par le moyen de rencontres, de conférences et de cours.

RECOMMANDATION XII-7

Les fonctions de la Régie de l'évaluation foncière devraient consister notamment à uniformiser et à normaliser les évaluations, à préparer un manuel d'évaluation, à contrôler la qualité des rôles, à appliquer un programme de formation des évaluateurs et à aider à la confection des rôles d'évaluation.

La Régie de l'évaluation foncière devrait être investie de pouvoirs appropriés à la bonne exécution de sa tâche, tels que les suivants:

i) le pouvoir d'obtenir sans frais tous les renseignements utiles des municipalités, des commissions scolaires, des conseils de comté ou d'autres organismes;

ii) le libre accès à tous les plans, registres, rôles ou autres documents des archives des municipalités;
iii) le pouvoir de visiter et d'examiner tout immeuble et d'obliger les propriétaires, locataires ou occupants à fournir tous les renseignements jugés utiles;
iv) le droit d'ordonner à toute municipalité de procéder, selon les directives officielles, à une réévaluation complète ou partielle des biens-fonds situés dans son territoire ou le droit de faire cette réévaluation aux frais de la municipalité si celle-ci ne s'est pas conformée, dans les délais prévus, aux ordres reçus.

RECOMMANDATION XII-8

La Régie de l'évaluation foncière devrait être investie de tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement efficace de ses fonctions.

Création d'une Commission d'appel en matière d'évaluation

Il serait opportun d'établir au niveau régional un comité de revision, chargé d'examiner et de juger les plaintes des contribuables en matière d'évaluation. Un tel comité pourrait se composer de trois membres nommés par la Régie de l'évaluation. Il devrait entendre les parties, tant les plaignants que les estimateurs, et rendre sa décision par écrit. Il aurait, en outre, le pouvoir de convoquer les témoins et les experts qu'il jugerait nécessaire d'entendre et, enfin, de refaire l'évaluation, s'il le jugeait à propos.

L'estimateur ou le contribuable pourrait en appeler de la décision du comité de revision. À cette fin, il y aurait lieu de créer une Commission d'appel en matière d'évaluation, qui serait indépendante de la Régie. Cette Commission pourrait aussi entendre les plaintes que le comité de revision aurait omis, refusé ou négligé d'entendre. Il aurait également compétence pour décider de l'annulation des rôles et de la contestation des facteurs de correction que la Régie aurait pu utiliser pour uniformiser les évaluations. Le droit, confié actuellement aux conseils municipaux, de reviser les rôles devrait être en conséquence supprimé.

La Commission d'appel devrait, de préférence, être composée de personnes issues de professions différentes et liées, par leur activité, au domaine de l'évaluation. La procédure d'appel ne devrait pas être formelle. Les décisions de cette Commission seraient définitives sur les questions de fait; seuls les points de droit pourraient être l'objet d'appel devant les tribunaux.

RECOMMANDATION XII-9

Le gouvernement du Québec devrait instituer une nouvelle procédure d'appel en matière d'évaluation, c'est-à-dire établir des comités régionaux de revision, dont les décisions pourraient être reconsidérées par une Commission d'appel créée à cette fin. Les décisions de celle-ci devraient être définitives sur les questions de fait.

Les exemptions de l'impôt foncier

Les propriétés exemptes de l'impôt foncier constituent une forte proportion des biens-fonds au Québec. C'est ce qu'a révélé notre enquête auprès de 267 municipalités urbaines qui représentaient environ 72% de la population du Québec et percevaient 92% de l'ensemble des revenus municipaux. Les biens exempts étaient évalués en 1963 à $3.0 milliards dans ces municipalités, soit à 22% de l'évaluation foncière de tous les biens-fonds estimés à $13.6 milliards. Comme l'écart entre la valeur inscrite au rôle et la valeur réelle est plus forte dans le cas des biens exempts, nous pouvons affirmer que la proportion des biens exempts atteint au moins le quart de l'évaluation totale.

Nous avons réparti les biens exempts en huit catégories, sans nous cacher le caractère arbitraire d'une telle classification et les erreurs d'interprétation auxquelles elle peut conduire. Cependant, les résultats de notre enquête nous permettent d'établir l'ordre de grandeur de chacune de ces catégories. Le tableau ci-dessous indique, par catégorie, la valeur des biens-fonds exempts, compris dans ces 267 municipalités.

TABLEAU XII-1

Biens exempts d'impôt foncier dans 267 municipalités urbaines du Québec, en 1963

	Évaluation	
	Millions de dollars	Pourcentage du total
Biens industriels (temporairement exempts)	99	3.3
Gouvernement fédéral	419	13.8
Gouvernement du Québec	202	6.7
Institutions d'enseignement	878	29.1
Hôpitaux et institutions de bienfaisance	373	12.4
Biens-fonds servant au culte	334	11.1
Institutions religieuses	113	3.7
Autres biens exempts	602	19.9
Total des biens-fonds exempts	3,020	100.0

Source: Enquête de la Commission.

Comme ce tableau l'indique, les institutions d'enseignement forment la catégorie qui a la proportion la plus élevée de biens exempts. La catégorie « autres biens exempts » comprend une variété d'immeubles dont la plupart appartiennent aux municipalités elles-mêmes. L'ordre d'importance d'une

catégorie par rapport à une autre varie d'ailleurs entre les diverses municipalités. Ainsi, les biens du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec sont très inégalement répartis, au lieu que les biens des institutions d'enseignement et les biens-fonds servant au culte sont à peu près répartis également d'une municipalité à l'autre. Quant aux autres catégories de biens, elles varient plus ou moins entre ces deux extrêmes.

Vu l'importance des exemptions et l'inégalité de leur répartition, il importe de reviser et de réformer le régime des exemptions de l'impôt foncier. Nous étudions ci-après les modalités de cette réforme en nous en tenant exclusivement à l'impôt foncier municipal, puisque l'impôt foncier scolaire fera l'objet du chapitre XVII et les taxes de services et d'améliorations locales, du chapitre XIII.

RECOMMANDATION XII-10

Le système d'exemptions de l'impôt foncier municipal devrait être modifié afin de réduire leur nombre et leur portée.

En proposant de limiter jusqu'à un certain point la portée des exemptions dans l'ensemble des contributions foncières, nous visons à une plus juste répartition de l'assiette fiscale en vue d'équilibrer plus équitablement le fardeau des impositions municipales. Nous ne contestons pas le principe même de l'exemption, et nous reconnaissons qu'il est légitime d'accorder des exemptions à des institutions qui ne poursuivent pas de but lucratif. Toutefois, le traitement de faveur devrait être l'exception et l'imposition, la règle. En effet, les municipalités qui ont sur leur territoire une proportion particulièrement forte d'immeubles exempts, sont dans une situation défavorisée par rapport à d'autres, dès lors que l'impôt foncier rapporte moins en proportion des biens-fonds de la municipalité. Il en résulte un fardeau fiscal plus lourd pour les contribuables de ces municipalités. En plus, les exemptions font supporter par les contribuables d'une municipalité le coût d'un service social, d'enseignement ou de bienfaisance par exemple, dont bénéficie également la population d'autres municipalités.

En conséquence, il nous semble que certains biens-fonds présentement exempts devraient être soumis à l'impôt foncier comme tout autre immeuble, tandis que d'autres biens-fonds devraient continuer de bénéficier d'une exemption complète. Enfin, nous recommandons que certains biens-fonds, énumérés plus loin, soient exempts à demi et non plus entièrement comme c'est le cas actuellement. La semi-exemption constitue une innovation. Elle serait un degré intermédiaire d'imposition, et équivaudrait à une réduction de moitié de l'évaluation des biens-fonds. En d'autres termes, tous les immeubles qui seraient à demi exempts, ne seraient imposés que sur la moitié de leur évaluation.

Afin de préciser les modalités de la réforme que nous proposons, nous avons regroupé les institutions actuellement exemptes de l'impôt foncier

municipal en cinq catégories, soit 1) les biens-fonds des gouvernements supérieurs; 2) les biens-fonds des institutions d'enseignement; 3) les biens-fonds servant au culte; 4) les biens-fonds des institutions de bienfaisance; 5) et les biens-fonds des institutions religieuses. Nous terminerons par un mot sur les exemptions des biens-fonds industriels.

Les biens-fonds des gouvernements supérieurs

En vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, les immeubles du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec sont exempts de l'impôt foncier. En conséquence, le *Code municipal* ainsi que la *Loi des cités et villes* exemptent ces immeubles de l'impôt foncier. Le gouvernement fédéral verse aux municipalités depuis 1954, à titre de subventions, des montants équivalant à la taxe foncière qu'il devrait acquitter si ses propriétés n'étaient pas exemptes. Il y aurait lieu, à notre avis, que le gouvernement du Québec suive une politique analogue. Ses subventions, versées en guise d'impôt foncier, contribueraient à corriger le déséquilibre financier qui résulte de la répartition inégale de ses biens-fonds entre les municipalités. Ainsi, les municipalités toucheraient une rétribution en retour des services qu'elles assurent aux propriétés du gouvernement provincial comme aux autres contribuables. D'ailleurs, les gouvernements supérieurs paient indirectement l'impôt foncier lorsqu'ils louent des édifices au lieu d'en faire l'acquisition. Il semble donc peu rationnel et peu équitable qu'ils soient soumis à l'impôt foncier comme locataires, et excempts à titre de propriétaires.

À ce sujet, nous assimilons les sociétés d'État au cas des gouvernements supérieurs. Règle générale, ces entreprises publiques versent aux municipalités des subventions qui tiennent lieu de la taxe foncière, qu'elles seraient obligées de payer si elles étaient des sociétés ordinaires. Une telle pratique paraît rationnelle et devrait, à notre avis, s'appliquer à toute société d'État qui exerce une activité industrielle ou commerciale.

RECOMMANDATION XII-11

Le gouvernement du Québec devrait accorder aux municipalités des subventions en guise d'impôt foncier municipal.

Les biens-fonds des institutions d'enseignement

Nous avons réparti les institutions d'enseignement en deux groupes, à savoir les institutions qui dispensent l'enseignement entièrement ou presque parmi la population d'une municipalité, et les institutions dont l'action dépasse les frontières d'une municipalité. On pense principalement, dans le premier cas, aux commissions scolaires locales; il serait juste qu'elles continuent d'être exemptes de l'impôt foncier municipal, puisque leurs services sont destinés essentiellement à la population de la municipalité.

Le deuxième groupe comprend toutes les autres institutions d'enseignement, notamment les commissions scolaires régionales, les collèges classiques, les universités, les écoles techniques et les instituts à venir. Tous ces organismes desservent non seulement la population de la municipalité où ils sont établis, mais également celle d'une ou de plusieurs régions. Il serait opportun, en conséquence, de leur accorder une semi-exemption. Il va de soi que celle-ci ne s'appliquerait qu'aux institutions établies sans but lucratif et agréées par le ministère de l'Éducation.

L'introduction d'un régime de semi-exemption en faveur des institutions d'enseignement qui étaient jusqu'à ce jour exemptes de l'impôt foncier municipal, entraînera sans doute une augmentation des frais de ces établissements. Nous estimons que l'État devrait compenser ce fardeau supplémentaire par une augmentation correspondante des subventions qu'il verse déjà à ces institutions.

RECOMMANDATION XII-12

Les institutions d'enseignement à caractère local et sans but lucratif devraient continuer à jouir de l'exemption complète de l'impôt foncier municipal. Les autres institutions d'enseignement sans but lucratif devraient bénéficier d'une semi-exemption, et le gouvernement devrait leur accorder des subventions afin de compenser le fardeau supplémentaire qu'entraînerait cette mesure.

Les biens-fonds servant au culte

La troisième catégorie des biens-fonds exempts de l'impôt foncier est celle des biens servant au culte. Il nous semble raisonnable de continuer à exempter les églises de toute confession, y compris les chapelles, les sanctuaires et les synagogues. Les cimetières publics entrent aussi dans cette catégorie. On peut considérer cette immunité fiscale comme une reconnaissance du carcatère sacré ainsi que du caractère local de ces institutions.

De son côté, la résidence des ministres du culte n'est pas assimilable en tout point aux biens servant au culte, puisqu'elle profite non seulement à la collectivité mais aussi à des personnes. En conséquence, nous proposons qu'une exemption de $15,000 s'applique à la résidence de tout curé ou ministre du culte, comme une sorte d'abattement à la base pour la résidence qui lui est nécessaire pour servir ses fidèles. On devrait y ajouter une exemption de $5,000 pour chacun des assistants réguliers du ministre du culte. Ainsi, une paroisse qui a un curé et six vicaires, attachés au service paroissial et habitant la même demeure de façon permanente, bénéficierait d'une exemption de $45,000. La valeur excédentaire de la résidence serait imposée comme toute autre maison d'habitation.

RECOMMANDATION XII-13

On devrait continuer d'exempter de l'impôt foncier les églises, les synagogues et les cimetières publics. Les résidences des ministres du

culte ne devraient jouir que d'une exemption de base de $15,000 pour le chef religieux, et de $5,000 pour chacun de ses assistants réguliers qui demeurent avec lui.

Il reste certains édifices apparentés aux biens servant au culte, tels que les évêchés et les bureaux des administrations diocésaines. Mais on ne saurait appliquer facilement à leur sujet les mesures proposées pour les résidences des ministres du culte. De plus, ces édifices, en très petit nombre, ne sont pas concentrés dans une municipalité ou une région déterminée, de sorte que leur exemption a une portée moindre sur le fardeau fiscal des contribuables. Nous recommandons également l'exemption des résidences des communautés religieuses contemplatives, ainsi que des maisons de retraites fermées, qui n'ont généralement que de très faibles revenus.

RECOMMANDATION XII-14

Les évêchés, les bureaux d'administrations diocésaines, les résidences des communautés contemplatives et les maisons de retraites fermées devraient continuer d'être exempts de l'impôt foncier.

Les biens-fonds des institutions de bienfaisance

La quatrième catégorie de biens-fonds a trait aux hôpitaux, aux institutions de bienfaisance et aux sociétés à caractère philanthropique. Il importe de distinguer ces divers types d'organismes par leur but charitable, lucratif ou simplement social.

Parmi les institutions hospitalières, les unes sont privées et à but lucratif, tandis que les autres sont publiques et sans but lucratif. Aucune exemption d'impôt foncier ne devrait être accordée aux premières, non plus qu'aux organismes comme les clubs athlétiques et sociaux ou à caractère philanthropique, dont le but est surtout le divertissement de leurs membres. Au reste, la plupart de ces institutions sont actuellement soumises à l'impôt foncier.

RECOMMANDATION XII-15

Aucune exemption ne devrait être accordée aux institutions hospitalières à but lucratif ainsi qu'aux associations qui existent pour le divertissement de leurs membres.

Il ne conviendrait pas, par ailleurs, de soumettre entièrement à l'impôt foncier les hôpitaux généraux et spécialisés, qui doivent compter sur l'aide de l'État pour accomplir leur tâche. Par contre, en les exemptant, on augmente d'autant le fardeau des contribuables dans les municipalités où ces institutions de santé sont établies pour le bénéfice d'une population qui dépasse de loin les limites de la municipalité. C'est pourquoi, nous proposons de soumettre les hôpitaux publics au régime de la semi-exemption, de la même façon que les institutions régionales d'enseignement.

RECOMMANDATION XII-16

Les hôpitaux sans but lucratif devraient être soumis au régime de semi-exemption de l'impôt foncier.

Il reste des institutions d'aide sociale sans but lucratif, telles que les centres d'accueil, les orphelinats, les maisons de retraite de personnes âgées, les centres paroissiaux de loisirs et les colonies de vacances. Toutes ces institutions dépendent de la charité publique et ont pour fonction de venir en aide à autrui; elles devraient, à notre avis, continuer d'être exemptes de l'impôt foncier, même si certaines d'entre elles exercent une action à portée régionale.

RECOMMANDATION XII-17

L'exemption de l'impôt foncier devrait être maintenue pour les institutions d'aide sociale sans but lucratif, dont la fonction est de venir en aide à autrui.

Les biens-fonds des institutions religieuses

Nous limitons à cette catégorie les biens immeubles des institutions et des communautés religieuses, qui n'étaient pas compris dans les biens-fonds servant au culte, à l'enseignement et aux oeuvres de bienfaisance. Il s'agit de biens utilisés soit pour la résidence des personnes, soit pour l'exercice d'un commerce. Nous distinguerons donc deux groupes parmi ces biens.

Le premier comprend, par exemple, les résidences des communautés religieuses actives, les maisons-mères, les cercles bibliques ou autres. Nous croyons que ces biens devraient être l'objet d'une semi-exemption, dès lors qu'ils contribuent au maintien d'oeuvres de portée surtout régionale. Il y aurait lieu, toutefois, d'accorder une exemption complète à la partie de ces biens-fonds réservée au culte comme la chapelle. Il incombera à l'estimateur de déterminer cette partie.

Il conviendrait de rappeler, à propos des oeuvres, que le concept de la charité privée a évolué grandement ces dernières années, comme nous l'avons signalé au chapitre V. L'enseignement, l'hospitalisation et l'aide sociale, qui furent longtemps rangés parmi les oeuvres privées, sont maintenant considérés de plus en plus comme étant de la responsabilité de l'État qui a le devoir de rémunérer les religieux comme les laïcs qui s'y consacrent. De même, les religieux bénéficient aujourd'hui des services sociaux de l'État, comme les laïcs. Il paraît équitable que les privilèges fiscaux dont jouissaient auparavant les religieux soient modifiés en conséquence.

RECOMMANDATION XII-18

Une semi-exemption devrait être accordée pour les biens immeubles qui sont la propriété des communautés et institutions religieuses, mais qui ne servent pas directement pour les besoins de l'enseignement ou des oeuvres de bienfaisance.

Il existe un deuxième type de biens immeubles des communautés religieuses, qui constituent des placements ou servent à l'exercice d'un commerce. À ce titre, ils devraient être imposés à l'égal de tout autre bien-fonds. On peut aussi considérer comme tels des parties de propriétés, qui excèdent les besoins ordinaires de certaines institutions. Nous pensons surtout à cet égard aux vastes terrains appartenant à des communautés religieuses et attenants à leurs maisons. Sans servir à leur propriétaire dans l'immédiat, ces terrains acquièrent, règle générale, une plus-value constante. Une telle situation ne semble guère compatible avec un traitement privilégié en matière d'imposition foncière. Un régime d'exemption peut inciter à garder des terrains improductifs et ainsi entraver l'expansion ordonnée de la municipalité où ils se trouvent. Nous croyons donc que cette partie excédentaire de propriété devrait être soumise à l'impôt foncier comme tout autre bien-fonds. Il incombera à la Régie de l'évaluation foncière d'établir des normes afin de déterminer, en l'occurrence, la partie des biens imposables.

RECOMMANDATION XII-19

Aucune exemption ne devrait être accordée aux biens immeubles qui, tout en étant la propriété d'institutions religieuses, constituent des placements ou servent à l'exercice d'un commerce.

La suppression des exemptions complètes ou partielles dans le cas de nombreux immeubles, amènera les municipalités à en faire une évaluation plus exacte. Il est possible que des municipalités soient tentées de surévaluer ces immeubles afin d'en retirer le plus de revenu possible, sous prétexte que l'État augmentera d'autant ses subventions aux institutions établies dans la localité, conformément à nos recommandations. La Régie de l'évaluation foncière devra porter une attention particulière à ce problème. De plus, le gouvernement lui-même, afin d'éviter de tels abus, devra voir à ce que les institutions, qui pourraient être lésées par une évaluation trop élevée, exercent leur droit de recours devant les comités de revision et la Commission d'appel.

Les exemptions des biens-fonds industriels

Il existe encore, entre certaines municipalités et des industries sises sur leur territoire, des ententes destinées à réduire l'impôt foncier de biens-fonds industriels. De telles ententes, en plus d'occasionner des pertes de revenus municipaux, poussent les municipalités à pratiquer la surenchère à l'endroit des industries sans tenir compte des charges accrues, imposées en conséquence aux autres contribuables. Nous approuvons la politique actuelle du gouvernement du Québec visant à mettre un terme à cette pratique.

Le tableau XII-2 résume nos recommandations relatives aux exemptions de l'impôt foncier municipal.

TABLEAU XII-2

Régime proposé pour les exemptions de l'impôt foncier municipal

	Imposition
1 — *Biens-fonds des gouvernements supérieurs*	
Gouvernement fédéral	paiement équivalent
Gouvernement du Québec	paiement équivalent
2 — *Biens-fonds des institutions d'enseignement*	
Institutions locales d'enseignement	exemption complète
Autres institutions d'enseignement	semi-exemption
3 — *Biens-fonds servant au culte*	
Églises, synagogues, cimetières publics, évêchés, etc.	exemption complète
Presbytères et édifices semblables	exemption sur un montant spécifique et imposition sur le solde
4 — *Biens-fonds des institutions de bienfaisance*	
Institutions à but lucratif	aucune exemption
Institutions sans but lucratif	exemption complète
Hôpitaux	semi-exemption
5 — *Biens-fonds des institutions religieuses*	
Biens immeubles ne servant directement ni à l'enseignement ni aux oeuvres de bienfaisance	semi-exemption
Biens constituant des placements ou servant à l'exercice d'un commerce	aucune exemption

L'imposition de la machinerie industrielle

En vertu de l'article 488 de la *Loi des cités et villes*, la valeur imposable comprend non seulement « les terrains, les constructions et les usines qui y sont érigées et toutes les améliorations qui y ont été faites », mais aussi « les machineries et accessoires qui sont immeubles par destination ou qui le seraient s'ils appartenaient au propriétaire du fonds ». Cependant, le même article permet au conseil municipal de « décréter, par règlement, que les machineries et accessoires ... ne sont pas des immeubles imposables dans la municipalité ». Ce règlement, une fois adopté, ne peut être révoqué qu'après dix ans. Par ailleurs, le *Code municipal* ne permet pas aux municipalités rurales d'inclure la machinerie industrielle dans l'évaluation des biens-fonds. Enfin, les dispositions des chartes régissant les municipalités sont loin d'être uniformes à cet égard. Certaines chartes, comme celles de Montréal, de Québec et d'Arvida, exemptent la machinerie industrielle.

La législation actuelle soumet donc à des régimes différents d'imposition, pour ce qui est de la machinerie, des industries de même nature situées dans des régions diverses. Cette disparité fiscale peut fausser le jeu normal des facteurs de localisation des entreprises ou inciter celles-ci à retarder le

renouvellement de leur équipement au profit d'établissements situés dans une autre région ou une autre province. En outre, le manque d'uniformité dans l'imposition de la machinerie industrielle peut engendrer d'autres effets indésirables. Il y a, par exemple, le cas d'une société établie au Québec qui avait construit, voici quelques années, une usine dans une municipalité où la machinerie industrielle n'était pas taxée. L'année suivante, à la suite d'une fusion de municipalités, l'entreprise s'est trouvée à tomber sous la juridiction d'une nouvelle municipalité où la machinerie industrielle était assujettie à l'impôt foncier. Il en est résulté une augmentation de son fardeau fiscal de plusieurs centaines de milliers de dollars, et un accroissement de ses coûts de production. Il a suffi de pratiques fiscales divergentes d'une municipalité à l'autre pour modifier le régime de concurrence de cette industrie. On comprendra, en outre, que des situations analogues risquent de nuire au regroupement des municipalités, par ailleurs souhaitable.

Enfin, il est inadmissible que les municipalités puissent modifier à leur guise l'assiette de l'impôt foncier sans le consentement des commissions scolaires et du gouvernement provincial, puisqu'une initiative de ce genre peut causer des torts à ces administrations. Telle commission scolaire, par exemple, a été privée de revenus importants, lorsque la municipalité a décidé d'exempter la machinerie industrielle assujettie jusque-là à l'impôt foncier.

Bref, il nous paraît déraisonnable que la localisation des entreprises, les projets d'investissement et le jeu de la concurrence soient faussés par un système fiscal susceptible de varier arbitrairement d'une municipalité à l'autre. On ne peut résoudre ce problème que d'une double façon, soit par l'imposition uniforme, soit par l'exemption universelle.

À notre avis, l'imposition généralisée de la machinerie industrielle, en augmentant les frais de production, affaiblirait la position de concurrence des industries du Québec sur le marché tant canadien qu'étranger. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la machinerie est exempte de l'impôt foncier depuis longtemps en Ontario. De plus, l'imposition de la machinerie pourrait décourager la modernisation de l'équipement et entraîner ainsi des conséquences nuisibles sur les investissements au Québec.

D'autre part, l'imposition de la machinerie retarderait la réforme de l'évaluation foncière sur le plan municipal, car l'évaluation de la propriété industrielle est bien plus complexe que celle de la propriété résidentielle. L'évaluation de la machinerie soulève de nombreux problèmes techniques, requiert l'attention de spécialistes et prête facilement à contestation. Elle accaparerait ainsi les estimateurs les plus compétents, en plus de les obliger à se spécialiser dans ce domaine, au détriment des tâches pressantes à accomplir en vue de normaliser et d'uniformiser l'évaluation foncière au Québec. En conséquence, nous recommandons d'exempter la machinerie industrielle de l'imposition foncière, tant municipale que scolaire.

RECOMMANDATION XII-20

La machinerie industrielle devrait être exempte de l'impôt foncier municipal et scolaire.

L'exemption de la machinerie industrielle réduira nécessairement le rendement de la taxe foncière dans les municipalités qui l'imposent. En raison des imperfections du système actuel d'évaluation, nous ne disposons pas de données précises sur la diminution des revenus qu'elle pourrait entraîner dans ces municipalités. Toutefois, le nombre des municipalités touchées serait peu élevé, et la baisse de leurs revenus pourrait être compensée tant par l'imposition de la taxe d'affaires, telle qu'elle est proposée au chapitre suivant, que par la réforme de l'évaluation foncière qui étendra la définition des biens imposables.

Quant aux revenus des commissions scolaires, ils ne se ressentiraient guère de l'exemption de la machinerie industrielle, dès lors que serait appliquée la réforme de l'évaluation foncière, assortie de conditions que nous précisons au chapitre XVII pour le financement des commissions scolaires. En outre, nous recommandons, au même chapitre, que les compagnies soient imposées à un taux plus élevé que celui qui prévaut généralement aujourd'hui. Nous recommandons également, au même endroit, que certains biens, situés hors des territoires organisés, soient dorénavant assujettis à l'impôt foncier scolaire. L'exemption de la machinerie ne réduirait donc pas l'apport de l'industrie au financement de l'enseignement, mais l'établirait plutôt sur une base plus équitable.

L'impôt foncier en milieu rural

L'impôt foncier en milieu rural a retenu notre attention d'une façon particulière pour des raisons évidentes. La situation présente de l'agriculture et les griefs des cultivateurs du Québec ne sont pas d'abord et essentiellement attribuables à un problème de fiscalité. C'est pourquoi leur analyse n'est pas de notre ressort, mais relève de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec, formée le 27 juillet 1965.

Toutefois, on ne saurait traiter de la fiscalité en milieu rural sans tenir compte de l'économie agricole elle-même. Il suffira, pour les besoins de notre propos, de rappeler que le revenu des agriculteurs a diminué constamment au cours des dernières années en dépit de la croissance de l'activité économique en général. On peut juger, par le tableau XII-3 et le graphique XII-1 de la diminution du pouvoir d'achat des cultivateurs au Québec.

En nous en tenant au problème strictement fiscal, trois causes nous paraissent à l'origine du malaise actuel dans le milieu agricole, à savoir la hausse rapide de l'impôt foncier, un système d'évaluation déficient et la composition particulière du capital agricole.

GRAPHIQUE XII-1

Revenu des cultivateurs du Québec provenant de l'exploitation agricole, de 1946 à 1964

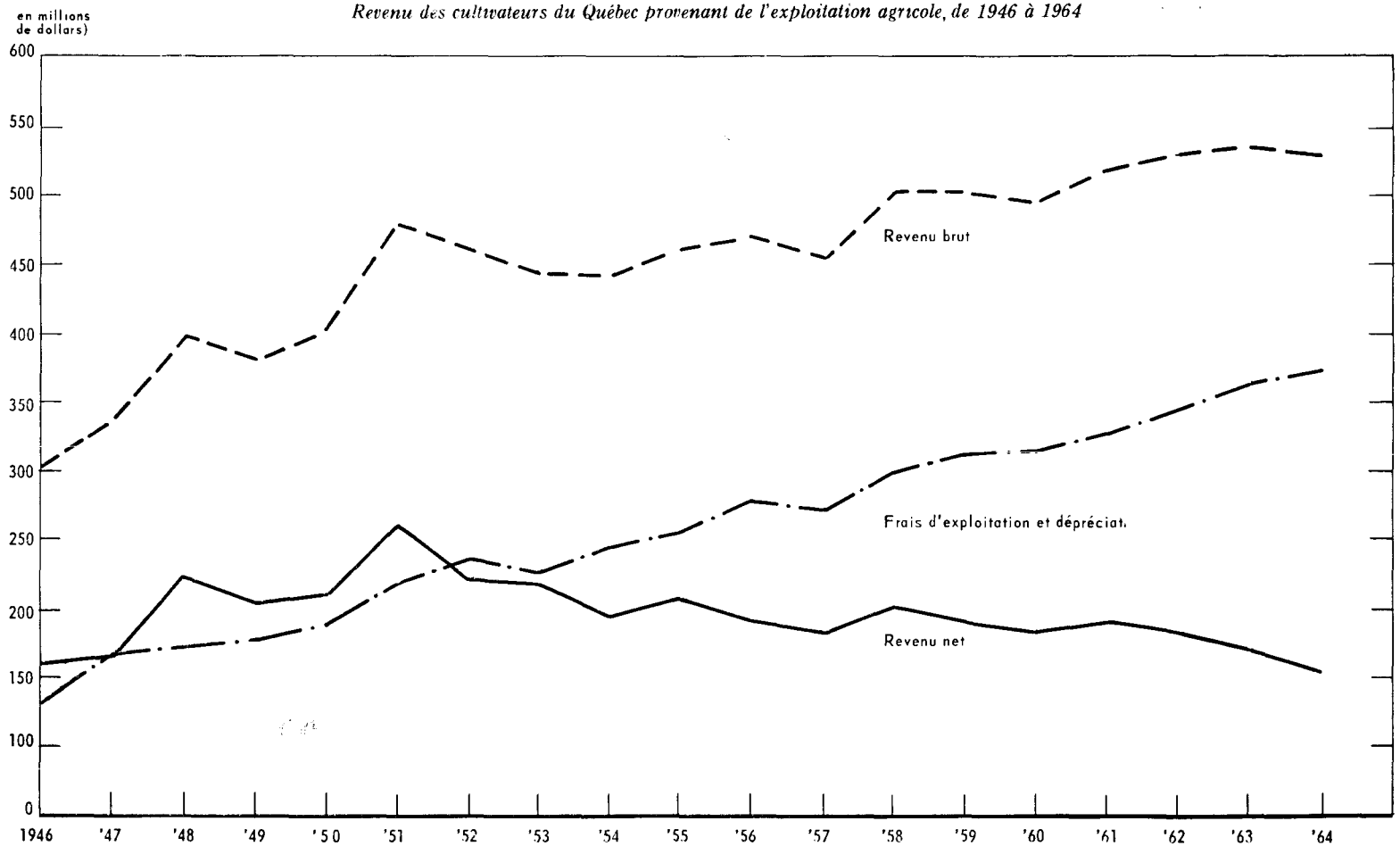


TABLEAU XII-3

Revenu de l'exploitation agricole au Québec, de 1946 à 1964

	Revenu brut	Frais d'exploitation et dépréciation	Revenu net
	(en millions de dollars)		
1946	303.8	142.5	161.3
1951	482.2	220.7	261.5
1956	470.9	277.2	193.7
1961	520.1	329.1	191.0
1962	532.1	347.1	185.0
1963	538.6	366.7	171.9
1964	531.1	376.6	154.5

Source: Bureau de la statistique du Québec.

Hausse rapide de l'impôt foncier

L'amélioration des services éducatifs a entraîné une hausse rapide de l'impôt foncier scolaire au cours des dernières années; et le taux de cet accroissement fut même plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain, alors que la valeur des biens-fonds a crû moins rapidement dans le premier que dans le deuxième. On saisit l'importance de cette augmentation lorsqu'on met en parallèle le revenu de l'impôt foncier scolaire et le revenu de l'impôt foncier municipal en milieu rural. Le premier était deux fois plus élevé que le second en 1960 et presque trois fois en 1964, ainsi que le montre le tableau XII-4.

TABLEAU XII-4

Comparaison entre l'impôt foncier municipal et l'impôt foncier scolaire en milieu rural, de 1960 à 1964

	Impôt foncier municipal		Impôt foncier scolaire	
	Millions de dollars	Pourcentage d'accroissement annuel	Millions de dollars	Pourcentage d'accroissement annuel
1960	11.4	—	22.9	—
1961	12.1	6.1	24.4	6.6
1962	12.4	2.5	26.4	8.2
1963	13.0	4.8	31.2	18.2
1964	13.5	3.8	36.2	16.0
Pourcentage d'accroissement annuel moyen		4.3		12.3

Source: Finances municipales et Finances scolaires, Bureau de la statistique du Québec.

On comprendra qu'une augmentation aussi forte et rapide de l'impôt signifie l'accroissement d'un fardeau que les cultivateurs peuvent juger très lourd à porter, alors que leur revenu tend à diminuer.

Système défectueux d'évaluation

Le régime actuel d'évaluation foncière, qui est encore arbitraire dans la plupart des municipalités rurales, tend à défavoriser les cultivateurs par rapport aux villageois. Il arrive ainsi que les biens-fonds des agriculteurs soient, en proportion, évalués plus fortement que les autres propriétés. On a pu s'en rendre compte dans les rares municipalités rurales où l'évaluation scientifique des biens-fonds a cours. Son application a permis d'ajuster les rôles d'évaluation à la valeur réelle et a entraîné une augmentation deux ou trois fois plus élevée de l'évaluation des propriétés autres que les biens-fonds agricoles, par rapport à ces derniers. Le tableau XII-5 donne une dizaine d'exemples révélant jusqu'à quel point notre système défectueux d'évaluation foncière tend à défavoriser la propriété agricole.

TABLEAU XII-5

Pourcentage d'augmentation de la valeur imposable à la suite d'une évaluation scientifique des biens-fonds, de 1963 à 1965

	Biens-fonds des agriculteurs	Autres biens-fonds
Sainte-Catherine de Portneuf	139	371
Saint-Pierre, île d'Orléans	190	340
Saint-Laurent, île d'Orléans	229	680
Saint-Eusèbe de Stanford	324	547
Paroisse d'Alma	84	261
Paroisse de Chicoutimi	161	455
Paroisse de Shipshaw	112	169
Paroisse d'Hébertville	32	189
Village d'Hébertville	86	196
Paroisse de Laterrière	74	228
Saint-Jean Vianney	194	535

Source: Enquête de la Commission.

La composition particulière du capital agricole

La composition même du capital agricole contribue également à accroître le fardeau de l'impôt foncier des cultivateurs. L'impôt foncier, qui porte essentiellement sur les biens immeubles, se trouve à toucher la plus grande partie du capital des agriculteurs. Les résultats d'une enquête menée en 1958 ont montré que le capital immobilier des agriculteurs du Québec équivalait à 66.7% de leur avoir total, l'autre tiers étant composé de l'outillage et du

bétail. Le capital immobilier se répartissait lui-même en deux parts, soit 69% pour la ferme proprement dite et 31% pour la résidence. Le tableau XII-6 montre quelle était la répartition du capital agricole au Québec, à cette date.

TABLEAU XII-6

Répartition du capital agricole, en 1958

Capital global	%	Capital immobilier	%
Terrain, résidence et bâtiment de ferme.	66.7	Terre et bâtiments.....	69.0
Machinerie et équipement.....	16.5	Résidence, y compris le terrain...	31.0
Bétail.....	16.8		
TOTAL.....	100.0	TOTAL.....	100.0

Remarque: Certains chiffres ont été légèrement modifiés afin d'ajouter à la valeur de la résidence, celle du terrain où elle est située.

Source: 1958, *Farm Survey Report*, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 21-506, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

La pratique de l'agriculture exige, et de plus en plus, que le cultivateur possède un capital immobilier d'importance pour en retirer un revenu suffisant. Le cultivateur doit ainsi acquitter l'impôt foncier sur ce qui lui sert de source de revenu, au lieu que le salarié ne paie l'impôt foncier que sur ce qui sert à le loger. Il est vrai que le commerçant, l'artisan, le manufacturier et même l'homme de profession à son compte, doivent aussi posséder un capital immobilier pour obtenir un revenu; mais, dans leur cas, le capital immobilier a une importance bien moindre que pour les cultivateurs. On peut même dire que la proportion du capital immobilier est deux fois plus grande dans l'exploitation agricole que dans l'entreprise manufacturière.

Recommandations

Il ressort de cette analyse succincte que le fardeau fiscal des agriculteurs, proportionnellement plus lourd par rapport à leurs revenus, peut déjà être atténué par la réforme des méthodes d'évaluation. Il n'y a pas de doute, en effet, que l'évaluation à la valeur réelle, uniformisée par tout le Québec, tel que nous l'avons recommandé plus haut, établira un meilleur équilibre entre les biens-fonds agricoles et les autres propriétés en milieu rural. D'autre part, le nouveau mode de répartition de la taxe de vente, ainsi que nous l'avons proposé dans un rapport antérieur, entraînera une augmentation très sensible des revenus des municipalités rurales et permettra ainsi de contenir ou même

de réduire, en certains cas, l'impôt foncier municipal. Enfin, les recommandations que nous formulons au chapitre XVII en faveur de la réduction de l'impôt foncier scolaire, devraient alléger sensiblement le fardeau fiscal des agriculteurs.

Semi-exemption pour les agriculteurs Toutefois, ces modifications n'apporteront pas de solution au problème que pose la composition même du capital agricole. De ce fait, les cultivateurs sont dans une situation très particulière dont ne tient pas actuellement compte le système d'imposition foncière. C'est pourquoi, nous estimons que les agriculteurs devraient bénéficier d'une semi-exemption de l'impôt foncier municipal et scolaire pour leurs terres et leurs bâtiments de ferme. Cela équivaudrait à une réduction de 50% de l'impôt foncier sur les biens immobiliers qui sont la source de revenu des cultivateurs.

Nous voulons préciser cependant que cette semi-exemption ne devrait être accordée qu'aux petits et moyens exploitants de terres en culture, à l'exclusion des sociétés commerciales qui cultivent la terre par suite d'une intégration verticale. On ne saurait aisément justifier, dans le cas de ces dernières entreprises, la réduction du fardeau par l'inégalité de traitement qui existe entre l'agriculteur et le salarié. En d'autres termes, la semi-exemption devrait être accordée aux cultivateurs véritables et pourrait être octroyée, en pratique, à ceux qui sont admissibles au crédit agricole ou qui ont profité de la réduction de 25% de l'impôt foncier scolaire, accordée en juin 1964.

RECOMMANDATION XII-21

Une semi-exemption de l'impôt foncier devrait être accordée sur les terres et les bâtiments de ferme des cultivateurs.

Il ne nous paraît pas inutile d'expliquer, à propos de cette semi-exemption, qu'elle nous semble justifiable, non pas parce que la terre est un bien de production, mais bien à cause de l'importance particulière du capital immobilier dans la pratique de l'agriculture. Nous ne voyons pas, en effet, comment on pourrait faire une distinction nette entre la terre agricole d'une part, et, d'autre part, l'usine, la fabrique, le magasin ou l'entrepôt qui peuvent tous être considérés comme des biens de production, d'ailleurs assujettis à l'impôt foncier. Il n'y a entre ces biens immobiliers de production et la terre qu'une différence de degré, que reflète bien la part plus importante du capital immobilier dans l'exploitation agricole par rapport aux autres entreprises. C'est en raison de cette proportion plus grande du capital immobilier dans tout le capital de l'entreprise agricole, que nous estimons juste d'accorder un dégrèvement de l'impôt foncier en faveur des cultivateurs. Au reste, on sait que les agriculteurs de certains pays comme l'Angleterre, par exemple, bénéficient d'un traitement préférentiel, au titre de l'impôt foncier, depuis la fin du siècle dernier.

La semi-exemption que nous recommandons ne s'appliquerait qu'à la terre elle-même et aux bâtiments de ferme, qui seraient imposés sur un montant égal à la moitié de leur évaluation. Quant à la résidence du cultivateur et au terrain où elle est sise, ils seraient imposés conformément à leur évaluation comme c'est le cas de la demeure de tout autre contribuable. Il appartiendra à l'estimateur de déterminer, selon les critères établis par la Régie de l'évaluation foncière, quelle partie de la terre se rattache à la maison du cultivateur.

Il est difficile d'établir exactement jusqu'à quel point cette semi-exemption réduirait l'impôt foncier des agriculteurs. On peut toutefois prévoir qu'elle s'appliquerait à environ 70% du capital immobilier de l'agriculteur et correspondrait, en conséquence, à une réduction de l'ordre de 35% de son impôt foncier municipal et scolaire. Le système de la semi-exemption serait donc plus avantageux pour le cultivateur que le régime actuel qui lui accorde une réduction de 25% sur le seul impôt foncier scolaire. Il apparaît donc profitable, même à cet égard, de remplacer cette dernière mesure provisoire par le régime de la semi-exemption.

À titre d'illustration, prenons l'exemple d'une ferme d'une valeur de $30,000 dont le capital immobilier est de $20,000, soit les 2/3 du capital total, et la valeur de la maison équivaut à 30% du capital immobilier, suivant la proportion établie plus haut d'après une enquête menée en 1958; et supposons que le cultivateur paie, sur tout son capital immobilier, un impôt foncier municipal fixé à $0.50 par $100 d'évaluation et un impôt foncier scolaire à $1.50, soit à peu de choses près la proportion qui prévalait en milieu rural en 1963/64. L'agriculteur aurait donc payé un impôt foncier total de $400, que la remise de 25% de l'impôt foncier scolaire a pu réduire à $325. Mais, par suite de l'adoption de nos recommandations, le même cultivateur ne paierait que $260, soit $140 sur sa terre et ses bâtiments, et $120 sur sa maison. Le tableau XII-7 explique plus en détail, en utilisant le même exemple, la portée de la semi-exemption que nous proposons en faveur d'une partie des biens immobiliers des cultivateurs.

Nous aurions pu opter pour l'exemption complète de la terre des cultivateurs sans accorder de traitement particulier à ses bâtiments de ferme. La portée fiscale d'une telle mesure aurait été, de fait, à peu près identique à la semi-exemption proposée. Mais, en ce faisant, nous n'aurions pas tenu compte du caractère particulier de l'exploitation agricole qui doit affecter aux bâtiments une plus forte proportion de son capital immobilier que les autres entreprises, surtout à mesure que progresse la spécialisation des méthodes et des productions agricoles. Il y a aussi, à cet égard, des différences de degré parmi les exploitations agricoles elles-mêmes; et la fiscalité doit, à notre avis, prendre ce fait en considération pour ne pas défavoriser le type d'exploitation agricole qui a besoin d'investir davantage dans les bâtiments de ferme selon les exigences de la modernisation actuelle.

TABLEAU XII-7

Portée fiscale des modifications proposées à l'impôt foncier des agriculteurs

Capital immobilier	Situation antérieure	Solution provisoire (1)	Solution proposée (2)
	$	$	$
Terre et bâtiments ($14,000)			
Impôt municipal $0.50 par $100	70.00	70.00	35.00
Impôt scolaire $1.50 par $100	210.00	157.50	105.00
	280.00	227.50	140.00
Maison du cultivateur ($6,000)			
Impôt municipal $0.50 par $100	30.00	30.00	30.00
Impôt scolaire $1.50 par $100	90.00	67.50	90.00
	120.00	97.50	120.00
TOTAL	400.00	325.00	260.00

(1) Réduction de 25% de l'impôt foncier scolaire.

(2) Semi-exemption de 50% sur la valeur de la terre et des bâtiments de ferme.

Amendement de l'article 523 de la Loi des cités et villes La réforme de l'évaluation en milieu agricole exigera l'élimination de toute mesure arbitraire. C'est pourquoi, nous n'hésitons pas à recommander l'abolition de toute disposition législative qui limite arbitrairement l'évaluation des terres en culture. Nous pensons, en particulier, à l'article 523 de la *Loi des cités et villes*, qui stipule que l'évaluation des terres en culture ne doit pas excéder $100 l'arpent. Il ne paraît, en effet, ni logique, ni équitable de conserver une disposition qui favorise les cultivateurs les plus riches, sans être d'aucun secours aux propriétaires de fermes de valeur moyenne. De plus, il est contradictoire d'exiger, d'un côté, que l'évaluation se fasse à la valeur réelle et de fixer, de l'autre, une valeur maximum dans des cas déterminés.

RECOMMANDATION XII-22

La disposition de l'article 523 de la Loi des cités et villes, *qui stipule que l'évaluation des terres en culture ne doit pas excéder $100 l'arpent, devrait être supprimée.*

Terres agricoles adjacentes aux centres urbains Il faut soulever, à propos de l'évaluation des biens agricoles, le problème des fermes situées près des centres urbains, et dont la vocation est agricole pour le moment, mais peut devenir urbaine à plus ou moins brève échéance. On sait que certaines d'entre elles se vendent à des prix généralement

beaucoup plus élevés que leur valeur de fermes, parce qu'elles peuvent servir éventuellement au développement industriel ou résidentiel du milieu avoisinant. On peut se demander si ces terres devraient être évaluées comme si elles étaient des fermes ou à la manière des biens-fonds qui sont vendus pour les besoins industriels ou résidentiels. Nous sommes d'avis qu'il faudrait tenir compte de la double vocation inhérente à la situation de ces terres. Il paraît juste envers les cultivateurs eux-mêmes qu'une terre, dont la valeur réelle s'accroit considérablement à cause de l'expansion du milieu avoisinant, ne soit pas évaluée simplement comme bien-fonds agricole lorsqu'une autre destination tend à remplacer la fonction agricole de la terre.

Nous proposons donc d'adopter, pour ce genre de fermes, la méthode dite des paiements de taxes différés, c'est-à-dire qu'on pourrait lever, après la vente de ces terres, des taxes sur le surplus de valeur qu'elles ont acquis en passant de la vocation agricole à la destination industrielle ou domiciliaire, pourvu que l'estimateur ait prévu ce changement auparavant. La taxe ainsi différée deviendrait exigible lorsque disparaîtrait le caractère agricole de la terre. En d'autres termes, cela suppose qu'à compter d'un moment donné, soit lorsqu'il y a un écart important entre la valeur réelle et la valeur agricole, il soit permis à l'estimateur d'établir ou d'inscrire ces deux valeurs. Lorsque la terre serait vendue ou cesserait d'être cultivée, il y aurait une perception rétroactive, qu'on pourrait faire remonter à cinq ans, de l'impôt foncier portant sur la différence entre la valeur agricole et la valeur réelle. Il va de soi que la semi-exemption que nous avons recommandée en faveur des cultivateurs, ne s'appliquerait pas à ce surplus de valeur acquis.

RECOMMANDATION XII-23

Les terres agricoles adjacentes aux centres urbains et susceptibles de perdre leur caractère agricole, devraient être assujetties à la méthode des paiements de taxes différés.

Problèmes connexes à l'impôt foncier

Il reste à examiner quelques problèmes liés à la nature ou à l'application de l'impôt foncier, tels que l'imposition des terrains vagues, l'imposition des biens-fonds situés en dehors des territoires organisés, le taux de l'impôt foncier, la déduction de l'impôt foncier du revenu des contribuables et le mode de paiement de l'impôt foncier.

L'imposition des terrains vagues

Nous avons examiné la possibilité d'imposer à un taux plus élevé, à l'instar de plusieurs pays, les terrains vagues ou à bâtir afin de faire obstacle à la spéculation. Il est souhaitable évidemment d'empêcher la spéculation sur les terrains vagues, mais il n'est pas sûr que l'application d'une telle surtaxe, dans le système actuel d'évaluation, atteigne cet objectif. La fiscalité n'est, en effet,

qu'un des moyens, et pas nécessairement le plus efficace, d'enrayer la spéculation sur les terrains à bâtir. Ainsi, l'imposition d'une taxe sur la plus-value foncière s'est révélée inefficace à cet égard en bien des endroits, notamment en Angleterre et en Alberta. À notre avis, un plan d'urbanisme bien conçu et bien appliqué par une saine administration municipale, servirait davantage les fins qu'on recherche.

De plus, nous proposons ailleurs dans notre rapport plusieurs mesures qui, sans être reliées directement au problème de la spéculation foncière, en atténueraient vraisemblablement l'acuité. C'est le cas de l'imposition des gains de capital, de la création d'une Régie de l'évaluation foncière et des paiements différés de l'impôt foncier pour les terres agricoles adjacentes aux centres urbains.

D'abord, l'imposition des gains de capital, que nous proposons au chapitre V, rendrait moins attrayante toute spéculation. Selon la jurisprudence établie dans l'interprétation de l'article 139 (1) (*e*) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de l'article 2 (16) de la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*, les gains de spéculation sur les terrains à bâtir sont considérés comme revenu et sont, par conséquent, imposables. Il demeure toutefois des cas de plus-value foncière qui ne tombent pas actuellement sous cette imposition.

De son côté, la Régie de l'évaluation foncière devrait voir à ce que tous les biens-fonds, y compris les terrains vagues, soient évalués à leur valeur réelle. Il n'y a pas de doute que cette réforme entraînera une hausse de l'évaluation des terrains vagues qui, pour diverses raisons, ne sont pas actuellement suffisamment évalués par rapport aux autres biens-fonds.

Enfin, le type d'imposition que nous avons recommandé à propos des terres agricoles adjacentes aux centres urbains, devrait également contribuer à enrayer la spéculation.

Nous estimons donc qu'avant de songer à imposer une surtaxe foncière sur les terrains vagues, il faudrait attendre de connaître les effets de ces diverses mesures, y compris celles qui ne sont pas de nature fiscale comme l'adoption d'un plan d'urbanisme. C'est seulement après avoir jugé de leur portée qu'il y aurait lieu de voir si l'importance de la spéculation foncière justifie de nouvelles réformes.

L'imposition d'une surtaxe sur les terrains vagues peut entraîner certains inconvénients. Elle toucherait, par exemple, les acheteurs qui placent sagement leur argent tout aussi bien que ceux qui spéculent au détriment du progrès ordonné d'une localité. Comment, en effet, établir la ligne de démarcation entre ces deux catégories de personnes ? Il serait, en outre, très difficile de déterminer de façon précise les terrains sujets à la surtaxe. Si celle-ci est destinée à freiner la spéculation foncière, elle devrait vraisemblablement s'appliquer non seulement aux terrains vagues proprement dits, mais également aux biens-fonds qui sont utilisés à l'encontre d'objectifs économiques et sociaux désirables. Or, comment discerner les uns des autres dans les faits ?

L'imposition des biens-fonds en dehors des territoires organisés

Certaines municipalités sont entourées de territoires qui ne sont pas organisés en municipalités. Nous songeons principalement à quelques villes minières, habitées par les employés de sociétés dont les biens-fonds sont situés, en totalité ou en partie, en dehors des limites municipales. Pareilles entreprises ne sont donc tenues à aucune contribution foncière municipale sur leurs biens, même si leurs employés bénéficient des services municipaux. Il arrive ainsi que ces entreprises profitent indirectement de services municipaux qu'elles devraient fournir elles-mêmes en l'absence d'organisation municipale. En outre, est-ce que ces sociétés ne tirent pas elles-mêmes parti de la présence d'une municipalité proche, pour le recrutement et la stabilité de leur personnel, par exemple? En conséquence, il nous semble juste qu'elles contribuent au financement des dépenses municipales.

Nous proposons donc qu'un impôt foncier provincial soit levé sur les biens-fonds ainsi situés en dehors des limites des territoires organisés, pour le bénéfice des municipalités en cause. Le gouvernement fixerait le taux de cette taxe en tenant compte de la situation particulière à chaque cas. S'il arrivait que les employés des sociétés, propriétaires des biens-fonds, fussent établis dans plus d'une municipalité environnante, le revenu de l'impôt foncier provincial pourrait être réparti entre les diverses municipalités en proportion du nombre d'employés résidant dans chacune d'elles.

RECOMMANDATION XII-24

Un impôt foncier provincial devrait être levé sur les biens-fonds des entreprises situés près d'une ou de plusieurs municipalités, mais en dehors de limites municipales, afin d'en verser le revenu à cette ou ces municipalités.

Le taux de l'impôt foncier

À la suite de certaines suggestions qui nous ont été soumises dans des mémoires, nous avons examiné la possibilité de rendre l'impôt foncier progressif par une échelle de taux qui tiendrait compte de la valeur de la propriété. Nous n'avons pas retenu cette suggestion pour plusieurs raisons.

En premier lieu, on ne saurait juger de la progressivité ou de la régressivité d'un impôt indépendamment de l'ensemble de la fiscalité. S'il importe d'avoir un système fiscal progressif dans son ensemble, et nos réformes tendent vers cet objectif, il ne s'ensuit pas que tous les impôts doivent l'être. Car tous les impôts ne peuvent pas être fondés sur la capacité de payer des contribuables. Certains, nous l'avons vu au chapitre II, doivent plutôt s'appuyer sur le principe des bénéfices reçus. C'est le cas de l'impôt foncier qui est levé sans égard à la capacité de payer des contribuables.

En deuxième lieu, il est loin d'être certain que des taux progressifs, appliqués à l'impôt foncier, puissent alléger le fardeau fiscal des contribuables à

faible revenu, ainsi que le prétendent les tenants de la progressivité. Il arriverait, par exemple, que la famille nombreuse, qui a besoin d'une demeure plus vaste et par conséquent plus coûteuse, dût payer proportionnellement plus que la famille moins nombreuse, indépendamment du revenu respectif de l'une et de l'autre.

En troisième lieu, il serait malaisé d'appliquer équitablement un tel système dans le cas des maisons de rapport ou à logements multiples, qui sont souvent habitées par des contribuables à faible revenu, car le taux de l'impôt devrait être calculé, non pas sur l'ensemble de l'immeuble mais plutôt sur la valeur de chaque logement.

La déduction de l'impôt foncier du revenu des contribuables

On a suggéré en certains milieux que l'impôt foncier soit déductible du revenu des contribuables, soit les propriétaires de maisons unifamiliales, dans le calcul de leur impôt sur le revenu. Une telle suggestion ne nous semble pas équitable puisqu'elle ne favoriserait qu'une seule catégorie de contribuables, au détriment des contribuables locataires qui, comme nous l'avons souligné au début de ce chapitre, portent leur part du fardeau de l'impôt foncier par leur loyer, à titre d'usagers de la propriété. Par ailleurs, l'impôt foncier que paie le propriétaire d'une maison unifamiliale, tient lieu en partie du loyer qu'il devrait payer à titre de locataire.

Le mode de paiement de l'impôt foncier

La *Loi du paiement des taxes municipales et scolaires* (S.R.Q. 1964, ch. 172) stipule que les municipalités et les commissions scolaires peuvent, à leur choix, établir un système de paiement de la taxe foncière par versements. L'article 2 de cette loi se lit ainsi:

> « Toute corporation municipale ou scolaire peut décréter, par résolution, que les taxes seront exigibles en versements égaux semi-annuels ou trimestriels dans le cours de l'année pour laquelle elles sont dues, au lieu de l'être annuellement ».

Il faut reconnaître que très peu de municipalités ont recours au système de paiement de l'impôt foncier par versements. De toutes les villes de quelque importance, seule celle de Sherbrooke l'utilise; et elle paraît très satisfaite des résultats. Sur le plan scolaire, les commissions scolaires régionales ont commencé de mettre en pratique ce système. Mais il reste que le paiement de la taxe foncière se fait encore généralement au Québec par versement unique.

Plusieurs États américains et la province de l'Ontario incitent les municipalités depuis quelques années à établir un système de perception en plusieurs versements. En outre, dans le cas d'hypothèques consenties sous le régime de la *Loi nationale sur l'habitation*, les remboursements mensuels

comprennent le paiement de la taxe foncière. Ainsi, le contribuable acquitte l'impôt foncier de la même façon qu'il paie d'autres services en cours d'année, comme ceux du téléphone ou de l'électricité.

Alors que l'impôt sur le revenu des particuliers est perçu au moyen d'une déduction à la source dans le cas des salariés, et sur une base trimestrielle dans d'autres cas, la taxe foncière n'est payable que par un seul versement annuel, au risque de laisser paraître son fardeau plus lourd et de mécontenter les contribuables. Le système actuel va à l'encontre de la tendance, de plus en plus répandue dans les familles, de répartir les dépenses d'après un budget établi sur une base mensuelle. La perception de la taxe foncière par versements, ainsi que nous la recommandons plus loin, en faciliterait le paiement de la part des contribuables, tout en permettant aux municipalités et aux commissions scolaires de réduire leurs besoins d'emprunts temporaires. Au reste, on pourrait recourir aux nouveaux procédés mécanographiques pour faciliter le fonctionnement de ce système dans les agglomérations importantes.

Il paraît donc souhaitable que les municipalités et les commissions scolaires répartissent sur un certain nombre de versements le montant de la taxe foncière, en raison des avantages qu'une telle méthode présente tant pour les contribuables que pour elles-mêmes. Le gouvernement du Québec devrait donc les inciter fortement à adopter un tel système et préciser, à cet effet, les dispositions plutôt sommaires de la loi actuelle. Il y aurait certes lieu de tirer parti, dans l'application de ce système, de l'expérience qu'en ont faite certaines villes comme Sherbrooke et Toronto.

RECOMMANDATION XII-25

Le gouvernement du Québec devrait inciter fortement les municipalités et les commissions scolaires à établir un système de perception de la taxe foncière par versements.

Chapitre XIII

Les autres impôts municipaux

L'impôt foncier n'est que l'une, quoique la plus importante des taxes municipales. Les autres types d'impôts, qui sont à la disposition des administrations municipales, comprennent les permis et les taxes d'affaires, les taxes de services et les taxes d'améliorations locales, la taxe sur les loyers et la taxe sur les divertissements. Nous examinerons successivement, dans ce chapitre, chacune de ces catégories de taxes municipales. Nous n'y traiterons pas de la taxe de vente, puisqu'elle a déjà fait l'objet d'une réforme qui est en cours, conformément aux recommandations que nous avions formulées dans un rapport antérieur, reproduit dans l'appendice général.

Les permis et les taxes d'affaires

Les municipalités imposent des permis et des taxes d'affaires en vertu de pouvoirs qui remontent à l'origine du système municipal. Dès 1845, la législature de la province du Canada leur accordait le pouvoir d'exiger un

permis de tout commerce de gros ou de détail. Quelque peu modifiée en 1847, l'imposition de ce permis fut étendue, huit ans plus tard, aux personnes exerçant une activité commerciale dans une municipalité, indépendamment de leur lieu de résidence.

Le *Code municipal*, mis en vigueur en 1871, contenait des dispositions analogues à celles qui autorisent aujourd'hui à imposer aux entreprises une taxe d'affaires assimilée à un droit annuel. Le taux maximum de ce droit a été progressivement porté de $4 à $100. De son côté, la *Loi des cités et villes* a également reconnu aux municipalités urbaines le pouvoir d'imposer une taxe d'affaires du même type, à un taux cependant plus élevé qui, à l'origine, fut de $200. Le législateur a ajouté au *Code municipal* et à la *Loi des cités et villes*, en 1903, des dispositions permettant aux municipalités d'évaluer et d'imposer les « fonds de marchandises ou autres effets de commerce ».

Le régime de la taxe d'affaires n'a plus été modifié de façon sensible avant 1958, alors que la législature a reconnu aux municipalités assujetties à la *Loi des cités et villes*, le droit d'imposer une taxe sur la valeur locative des biens-fonds à l'usage des entreprises, au taux maximum de 10%. Le montant maximum qu'une municipalité pouvait exiger d'une entreprise a également été limité à $2,000 à l'origine, puis à $5,000 en 1960, cependant que le taux maximum est demeuré le même. Quelques municipalités urbaines, comme celles de Montréal et de Québec, avaient déjà obtenu depuis longtemps le pouvoir d'imposer une telle taxe sur la valeur locative.

Il est bien difficile, en pratique, de distinguer entre la taxe d'affaires perçue en guise de droit annuel, et le permis proprement dit, dont l'imposition est liée à un contrôle ou à une inspection. Les deux types d'impôts frappent souvent les mêmes entreprises, à la différence toutefois que la taxe d'affaires n'entraîne pas la délivrance d'un certificat attestant que l'entreprise a obtenu l'autorisation d'exercer son activité.

Les pouvoirs fiscaux, en vertu desquels les municipalités régies par le *Code municipal* et par la *Loi des cités et villes* imposent la taxe d'affaires, sont les mêmes à deux exceptions près. En premier lieu, le montant maximum des droits annuels imposés aux entreprises commerciales et industrielles qui exercent leur activité dans la municipalité, sont de $100 dans les municipalités rurales et de $300 dans les cités et villes. En deuxième lieu, les cités et villes peuvent opter d'imposer, au lieu des droits annuels, une taxe sur la valeur locative des biens-fonds à l'usage des entreprises commerciales et industrielles. Mais les municipalités, tant urbaines que rurales, peuvent hausser de moitié les droits annuels qu'elles imposent aux entreprises lorsque celles-ci étendent leur activité à l'intérieur de la municipalité sans y tenir, pour autant, un établissement ou une place d'affaires depuis douze mois. Elles ont encore, les unes comme les autres, le droit de lever une taxe annuelle sur la valeur moyenne estimée des « fonds de marchandises ou autres effets de commerce ».

Le taux de cette taxe est fixé à 1% dans les municipalités urbaines et à 1/10 de 1% dans les municipalités rurales. Il faut dire cependant que les municipalités ont eu rarement recours à cette taxe.

Les pouvoirs qui sont conférés à la ville de Montréal et à la cité de Québec, en vertu de leur charte respective, sont plus étendus que ceux qui sont prévus dans la *Loi des cités et villes*. Par exemple, ces chartes ne fixent ni le taux ni le montant maximum de la taxe d'affaires sur la valeur locative des biens-fonds. Le taux est actuellement de 10.75% de la valeur locative à Montréal, comparativement à 18% à Québec.

Le tableau XIII-1 indique que les taxes d'affaires et les permis ont rapporté en 1963 près de $36 millions aux municipalités du Québec, soit 8% de leur revenu total. On comprend que cette source de revenu soit beaucoup plus importante en milieu urbain qu'en milieu rural, dès lors que les municipalités urbaines ont des pouvoirs plus étendus que les municipalités rurales à cet égard, et qu'elles ont un plus grand nombre d'entreprises dans leur territoire. Ainsi, la recette des taxes d'affaires et des permis équivalait respectivement à 14% et à 13% des revenus municipaux de Montréal et de Québec, alors qu'elle n'atteignait que 5% environ des revenus des autres municipalités urbaines et seulement 1% de ceux des municipalités rurales.

Il ne faudrait cependant pas prendre ces chiffres trop à la lettre, mais plutôt à titre d'indication, puisqu'ils furent calculés d'après des statistiques recueillies à d'autres fins. Nous ne saurions dire, en conséquence, si les municipalités qui ont fourni ces renseignements, ont nettement séparé ce qui est en soi bien difficile à distinguer, d'une part, les permis et, d'autre part, les taxes d'affaires proprement dites, c'est-à-dire la taxe sur la valeur locative des biens-fonds à l'usage des entreprises, la taxe d'affaires perçue en guise de droits annuels et la taxe sur la valeur « des fonds de marchandises ou autres effets de commerce ».

TABLEAU XIII-I

Rendement des taxes d'affaires et des permis selon les municipalités, en 1963

	Taxes d'affaires	Permis	Total	En pourcentage du revenu total
	(en milliers de dollars)			%
Montréal	20,050	3,232	23,282	14
Québec	2,509	347	2,856	13
Autres municipalités urbaines	5,643	3,610	9,253	5
Municipalités rurales	218	284	502	1
Ensemble des municipalités	28,420	7,473	35,893	8

Source: Données recueillies par la Section des finances du Bureau de la statistique du Québec.

Il n'est pas inutile d'analyser brièvement chacune de ces catégories de taxes d'affaires, afin de proposer des réformes s'il y a lieu. En somme, la législation actuelle accorde aux municipalités le pouvoir d'imposer une taxe d'affaires aux sociétés commerciales et industrielles ainsi qu'aux individus en affaires, sous trois chefs différents:

a) en exigeant le versement de droits annuels qui tiennent lieu de taxe d'affaires dans certains cas, et de permis, dans d'autres;

b) en levant une taxe sur la valeur estimée des « fonds de marchandises ou autres effets de commerce »;

c) en imposant une taxe d'affaires fondée sur la valeur locative des biens-fonds à l'usage des entreprises, et réservée aux municipalités régies par la *Loi des cités et villes* ou par une charte particulière.

Les droits annuels

L'imposition de droits annuels, qu'ils tiennent lieu de taxe d'affaires ou qu'ils accompagnent la délivrance de permis, soulève de nombreuses objections en principe comme dans l'application.

D'abord, la perception de droits annuels en guise de taxes d'affaires nous paraît une mesure fiscale injuste. Il se trouve d'ailleurs que la législation actuelle est discriminatoire, puisqu'elle permet aux municipalités d'imposer à leur gré tel ou tel genre d'entreprises, de professions, de commerces ou d'industries, tout en exemptant d'autres établissements. En outre, ces droits forfaitaires ne tiennent pas compte de l'importance des entreprises et pèsent ainsi plus lourdement sur la petite que sur la grande entreprise.

En deuxième lieu, la délivrance d'un permis entraîne d'elle-même l'exercice d'un contrôle administratif sur une activité quelconque, de sorte que le permis ne saurait être confondu avec une taxe d'affaires dont le but est bien différent. Si, en l'occurrence, les municipalités délivrent des permis sans exercer de surveillance ou de contrôle, il n'y a pas lieu qu'elles les maintiennent; si, par contre, elles accompagnent d'un contrôle la délivrance de leurs permis, elles devraient les distinguer des taxes d'affaires.

En troisième lieu, la multiplicité actuelle des taxes d'affaires et des permis complique indûment l'imposition des entreprises à l'échelon municipal, tant pour le contribuable que pour l'agent percepteur. Les sociétés et les individus qui font affaires dans plusieurs municipalités, y sont tenus d'acquitter des droits ou de se munir d'un permis au nom d'une obligation aussi onéreuse qu'ennuyeuse. Il peut ainsi arriver qu'on nuise à la pratique de métiers dans des milieux qui manquent déjà de main-d'oeuvre spécialisée. Au reste, un grand nombre de personnes soumises à ce régime fiscal, tels les plombiers et les électriciens, sont déjà membres de corporations et ont été autorisées, à la suite d'examens d'aptitude, à exercer leur métier ou profession partout au Québec. De même, l'imposition de droits plus élevés aux personnes ou aux sociétés qui

font affaires dans une municipalité sans y tenir un établissement ou une place d'affaires depuis douze mois, pose une entrave à la liberté de commerce.

En conséquence, nous recommandons l'abolition des droits annuels qui tiennent lieu de taxes d'affaires. Nous nous opposons également, pour les mêmes raisons, à l'imposition de permis en guise de taxes d'affaires. On ne devrait recourir aux permis que pour réglementer l'activité des métiers, des professions ou des commerces, selon que le bien commun exige le contrôle des pouvoirs publics à cet échelon. En l'occurrence, le montant des droits ne devrait pas excéder les frais d'octroi des permis et du contrôle qu'ils entraînent. Il appartiendrait au ministre des Affaires municipales de déterminer le taux maximum de ces permis.

RECOMMANDATION XIII-1

Le pouvoir d'imposer aux entreprises commerciales ou aux personnes des droits annuels en guise de taxes d'affaires, devrait être aboli dans les municipalités.

RECOMMANDATION XIII-2

Le pouvoir des municipalités d'octroyer des permis devrait être limité aux domaines d'activité touchant le bien commun, et suivant que celui-ci exige un contrôle des pouvoirs publics à l'échelon municipal. Le coût des permis, de plus, ne devrait pas excéder les frais d'octroi et de contrôle.

On voudra bien voir dans les mesures que nous proposons, un moyen de mettre fin à de nombreux abus commis par les municipalités, au cours des dernières années, et dont les échos nous sont parvenus à travers les mémoires de plusieurs organismes. Il va de soi que la suppression de permis et de droits municipaux entraînera une certaine diminution des revenus des municipalités. Mais cette perte serait plus que compensée par suite de l'application des réformes que nous avons proposées par ailleurs au sujet de l'impôt foncier, de la taxe d'affaires et de la taxe de vente.

La taxe sur les « fonds de marchandises ou autres effets de commerce »

Les municipalités ont très peu recours à la taxe qu'elles peuvent lever sur les « fonds de marchandises ou autres effets de commerce » des entreprises, en vertu des dispositions et du *Code municipal* et de la *Loi des cités et villes*. D'une part, il est extrêmement difficile d'évaluer avec précision la valeur moyenne estimée des « fonds de marchandises ou autres effets de commerce ». D'autre part, cette taxe imposée sur les marchandises n'atteint pas le secteur des services et est, en conséquence, discriminatoire à l'endroit des autres entreprises. C'est pourquoi, nous en recommandons l'abolition.

RECOMMANDATION XIII-3

Le pouvoir d'imposer une taxe sur « une estimation de la valeur des fonds de marchandises ou autres effets de commerce » devrait être aboli dans les municipalités.

La taxe d'affaires

Tout en proposant l'abolition des droits qui tiennent lieu de taxes, ainsi que des permis imposés en guise de taxe d'affaires, nous voyons d'un bon œil l'imposition dans les municipalités d'une taxe d'affaires comparable à celle qui est actuellement en vigueur à Montréal, à Québec et dans plusieurs autres municipalités urbaines.

On peut justifier l'imposition d'une telle taxe d'affaires de plusieurs façons. En premier lieu, les sociétés ou les personnes qui décident de s'établir dans le territoire d'une municipalité pour y exercer une activité commerciale ou professionnelle, en retirent un avantage; et il est juste qu'en retour la municipalité soit autorisée à exiger d'elles une certaine contribution. En second lieu, la taxe d'affaires se justifie du fait que ces entreprises ou ces personnes réclament souvent une augmentation du volume ou de la qualité des services municipaux; la taxe d'affaires tient alors lieu de compensation pour les dépenses supplémentaires occasionnées par la présence de ces entreprises.

Tout en étant plus équitable que les précédentes, cette taxe d'affaires offre l'avantage d'être facile à percevoir et de contribuer à élargir l'assiette fiscale des municipalités par l'apport de revenus importants et stables. En conséquence, nous estimons que toute municipalité, qu'elle soit urbaine ou rurale, devrait pouvoir imposer une taxe d'affaires qui n'eût pas cependant le caractère discriminatoire des nombreux droits annuels et des taxes mal déguisés sous l'étiquette « licences ou permis ». Il faudrait établir cette taxe d'après la valeur locative des lieux occupés. Comme la valeur locative est liée à la valeur réelle, dont la détermination tombera sous la surveillance et le contrôle de la Régie de l'évaluation foncière, il devrait en être de même de la valeur locative.

RECOMMANDATION XIII-4

Toutes les municipalités urbaines ou rurales devraient avoir le droit d'imposer une taxe d'affaires sur la valeur locative des biens-fonds à l'usage des entreprises commerciales ou industrielles, et des bureaux d'affaires professionnelles et autres.

Le droit de lever une telle taxe remplacerait, en plus de la taxe sur les fonds de marchandises, les dispositions qui autorisent les municipalités à imposer des droits annuels fixes, en dehors des permis qu'elles peuvent octroyer en vertu de leur pouvoir de réglementation. La taxe d'affaires pourrait procurer aux municipalités un revenu substantiel qui devrait aussi compenser les pertes de revenus découlant de l'exemption de la machinerie industrielle, telle que nous l'avons recommandée au chapitre précédent.

Nous ne croyons pas que toutes les municipalités doivent nécessairement avoir recours à la taxe d'affaires. Il appartiendra à chacune d'elles d'en décider, selon ses besoins, ainsi que de fixer le taux de la taxe qui ne devra cependant pas dépasser le maximum prévu par la loi. Pareille restriction n'apparaît pas inutile pour éviter une surimposition des entreprises, particulièrement dans les milieux

où elles sont peu nombreuses. Le taux maximum de la taxe d'affaires est présentement fixé à 10% de la valeur locative par la *Loi des cités et villes*. Il nous paraît raisonnable; d'ailleurs, la plupart des municipalités qui ont aujourd'hui recours à cette taxe, l'imposent à un taux inférieur à ce maximum.

Cependant, le taux maximum de 10% pourra être insuffisant pour corriger tous les abus. Nous songeons, par exemple, au cas de la petite municipalité qui a une grande entreprise sur son territoire. Une taxe d'affaires, même limitée à 10% de la valeur locative des biens-fonds utilisés, pourrait lui rapporter un revenu si élevé que les autres contribuables n'auraient guère plus d'impôt à acquitter. Afin de parer à de tels excès, la *Loi des cités et villes* fixe actuellement à $5,000 le montant maximum qu'une entreprise peut être obligée de verser au titre de la taxe d'affaires. Une restriction de ce genre, en plus d'être arbitraire et trop faible, ne tient pas compte de l'importance du budget municipal. Il faudrait, à notre avis, lui substituer un autre correctif, en stipulant que la recette totale de la taxe d'affaires ne devra pas dépasser 25% du revenu fiscal d'une municipalité. Outre que cette dernière condition viendrait prévenir des abus commis au préjudice des entreprises, elle empêcherait que de trop fortes inégalités de revenus surgissent entre les municipalités. Par revenu fiscal, nous entendons les recettes qui proviennent de l'impôt foncier, de la taxe d'affaires, des taxes de services et d'améliorations locales, de la taxe de vente, des permis, des amendes et autres impôts, à l'exclusion toutefois des subventions.

Bien sûr, la limite que nous proposons ne saurait s'appliquer aux villes de Montréal et de Québec où le nombre des entreprises établies prévient en quelque sorte la surimposition. Aucune restriction n'est actuellement posée à ces villes, en vertu de leur charte respective, ni quant au montant ni quant au taux de la taxe d'affaires; et nous n'éprouvons pas la nécessité de modifier cet ordre de choses.

RECOMMANDATION XIII-5

Le taux maximum de la taxe d'affaires imposée dans les municipalités autres que Montréal et Québec, devrait être fixé à 10% de la valeur locative des biens-fonds utilisés. En outre, les recettes de la taxe d'affaires ne devraient pas dépasser 25% du revenu fiscal de la municipalité où elle est imposée, à l'exclusion des villes de Montréal et de Québec.

Les municipalités pourraient ainsi, à leur gré, recourir à la taxe d'affaires et en déterminer le taux, conformément aux restrictions énoncées plus haut. Il faudrait toutefois les obliger à imposer un taux uniforme à toutes les catégories de professions, de commerces ou d'entreprises sans distinction, qu'il s'agisse de particuliers, de sociétés ou de coopératives. De même, les communautés religieuses qui possèdent des entreprises assimilables à celles des sociétés commerciales ou industrielles, devraient également être assujetties à la taxe d'affaires comme c'est d'ailleurs présentement le cas à Montréal, pour ne citer qu'un exemple.

RECOMMANDATION XIII-6

La taxe d'affaires devrait s'appliquer de façon uniforme dans une même municipalité à toutes les catégories de commerces, d'industries ou de professions, quel que soit le propriétaire ou le statut juridique de l'entreprise.

Les arguments que nous avons invoqués au chapitre XII au sujet des subventions versées en guise de taxe foncière municipale par les sociétés d'État, sont également valables à propos de la taxe d'affaires. Nous estimons, en effet, que les sociétés d'État devraient accorder aux municipalités des subventions égales au montant qu'elles auraient à débourser si elles étaient assujetties à la taxe d'affaires, comme le sont les sociétés ordinaires.

RECOMMANDATION XIII-7

Les sociétés d'État de compétence provinciale devraient verser aux municipalités des subventions égales à la taxe d'affaires qu'elles auraient à payer si elles étaient des entreprises ordinaires.

Il serait souhaitable que les sociétés d'État de compétence fédérale versent également aux municipalités des subventions tenant lieu de la taxe d'affaires. A cet effet, le gouvernement du Québec devrait s'entendre avec les autorités fédérales.

RECOMMANDATION XIII-8

Le gouvernement du Québec devrait entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral, afin que les sociétés d'État de compétence fédérale soient tenues de verser aux municipalités des subventions tenant lieu de taxe d'affaires.

Il n'est pas exclu que la taxe d'affaires puisse s'étendre à certains types d'exploitation agricole, telles celles qui ont un caractère exclusivement commercial. C'est le cas des entreprises agricoles dépendant de sociétés qui cultivent la terre par suite d'une intégration verticale. Il n'entre pas dans nos desseins, bien sûr, de toucher par là le cultivateur véritable, c'est-à-dire celui que le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation désigne sous le nom de « cultivateur de bonne foi ». Nous irions ainsi à l'encontre des recommandations que nous avons formulées au chapitre XII à l'effet d'exonérer partiellement la classe agricole de l'impôt foncier. Mais les entreprises commerciales ou industrielles, qu'elles se rapportent à l'agriculture, à l'horticulture, à l'élevage ou à la culture potagère, devraient être soumises à la taxe d'affaires.

En proposant de substituer une taxe d'affaires unique à la taxe sur les fonds de marchandises, ainsi qu'à certains droits et permis que les municipalités ont pu imposer jusqu'ici, nous avons obéi à un souci de simplicité administrative autant qu'à la préoccupation de placer toutes les entreprises

dans une position d'égalité devant l'imposition. L'uniformisation de la taxe d'affaires simplifiera la tâche et du fisc et du contribuable, tout en laissant à chaque municipalité la souplesse d'adaptation nécessaire à ses besoins financiers.

Les taxes de services et les taxes d'améliorations locales

Les taxes de services et les taxes d'améliorations locales sont, contrairement aux autres impôts municipaux, des taxes particulières levées afin de faire partager par l'ensemble ou par une partie des contribuables d'une municipalité, les frais de certains services spécifiques.

Parmi les principales taxes de services et les taxes d'améliorations locales, il faut mentionner les taxes imposées pour défrayer la construction et l'entretien des chemins dont les propriétaires riverains sont les principaux usagers, les taxes destinées à financer l'installation des conduites d'eau et d'égout desservant l'ensemble ou une partie de la population d'une municipalité, les taxes servant à financer la construction des rues et des trottoirs d'un nouvel arrondissement domiciliaire, ou les taxes dont la recette est affectée à défrayer l'enlèvement de la neige et des ordures ménagères. Toutes ces taxes sont, comme on le voit, directement liées au financement d'un service particulier.

Leur base de répartition ou leur assiette varie considérablement. Tantôt ce sera la valeur foncière totale, tantôt la valeur du terrain; ailleurs, la superficie ou la longueur du terrain adjacent à une rue ou à une ruelle. On pourra encore prendre pour critère la consommation d'eau ou d'électricité, selon les cas, et même la valeur locative des biens-fonds, comme dans le cas de la taxe d'eau à Montréal.

Les sommes exigées des contribuables au titre de ces diverses taxes, peuvent être affectées aux dépenses courantes qu'entraîne le fonctionnement des services pertinents, ou au remboursement du capital et au paiement des intérêts de la dette contractée antérieurement pour immobilisations. On appelle ces impôts, dans le premier cas, taxes de services et, dans le second, taxes d'améliorations locales. Les taxes de services sont dues à intervalles réguliers et sont imposées, en principe, aussi longtemps que la municipalité dispense les services que ces taxes contribuent à défrayer. Au contraire, les taxes d'améliorations locales sont imposées de façon temporaire, c'est-à-dire durant la seule période de remboursement de la dette qu'il a fallu contracter pour financer l'investissement initial et les frais connexes. Il arrive qu'elles soient payables en un seul versement, mais elles sont le plus souvent perçues en plusieurs versements.

Au début du régime municipal québécois, les services des municipalités étaient fort restreints. Seules les municipalités de Montréal et de Québec, qui n'étaient pas soumises au régime municipal ordinaire, avaient des responsabilités semblables à celles qu'on reconnaît aujourd'hui à l'ensemble des muni-

cipalités, alors que le régime fiscal des autres était réduit à sa plus simple expression. Vu que les propriétaires participaient à l'exécution des travaux publics, la valeur du temps ou de l'outillage qu'ils y mettaient constituait la contribution des habitants, qu'il fallait autrement leur imposer en espèce à la façon des taxes actuelles d'améliorations locales ou de services. Puis, la spécialisation aidant, les municipalités ont dû entreprendre ou confier à des tiers le soin d'exécuter, à l'aide d'un outillage mécanisé, les travaux de voirie ou l'installation des conduites d'eau et d'égout. Les propriétaires, qui ne peuvent plus contribuer comme naguère à l'exécution de ces travaux, acquittent maintenant un impôt pour en défrayer le coût.

Les services que doivent fournir aujourd'hui les municipalités, particulièrement les municipalités urbaines, sont bien différents de ceux qui leur incombaient il y a à peine un siècle; le service de la voirie en est un exemple. La voirie municipale n'a plus pour simple fonction d'assurer aux propriétaires d'un arrondissement l'accès à leur propriété. L'extraordinaire développement de la circulation automobile fait de chaque route et de chaque rue un lieu de passage courant. Le service de la voirie, qui avait jadis un caractère quasi privé, est devenu indispensable à toute la collectivité. Aussi, le mode de financement de la voirie a-t-il été profondément modifié et élargi. En conséquence, le *Code municipal* confère aux municipalités le droit d'imposer des taxes de voirie, non pas en fonction de l'étendue de front mais bien de la valeur des biens-fonds. La *Loi des cités et villes*, pour sa part, permet aux municipalités d'assumer tous les frais de voirie à même les revenus généraux, sans avoir recours aux taxes de services ou d'améliorations locales.

De même, les services d'eau et d'égout, d'enlèvement des ordures ou d'éclairage des rues n'ont pas toujours été organisés comme ils le sont présentement. Ils n'étaient pas, d'abord, toujours à la disposition de tous les contribuables de la municipalité. Seuls les usagers acquittaient alors des taxes pour en défrayer le coût. Telle n'est plus exactement la réalité aujourd'hui, alors que de plus en plus de municipalités fournissent des services identiques à l'ensemble de leurs contribuables. Certaines municipalités ont trouvé plus avantageux de recourir, en conséquence, à une taxe générale pour défrayer le fonctionnement des services municipaux mis à la disposition de l'ensemble des citoyens.

Les taxes d'améliorations locales s'appliquent surtout dans les cas d'aménagement de nouveaux quartiers et de rénovation de vieux quartiers. Il est, en effet, souvent jugé opportun d'astreindre les seuls contribuables d'un nouveau quartier ou d'un quartier rénové au financement d'ouvrages durables qui y sont exécutés, afin de ne pas imposer à tous les citoyens le fardeau de ces investissements, puisque les contribuables des quartiers déjà aménagés ont dû antérieurement défrayer le coût des travaux exécutés dans leur quartier.

De fait, la législation actuelle permet aux municipalités, afin de répartir les frais d'installation et d'exploitation de leurs principaux services, de choisir

entre deux modes de financement, soit à même les revenus généraux, soit par l'imposition de taxes de services et de taxes d'améliorations locales. En pratique, les municipalités ont recours le plus souvent aux deux systèmes à la fois. On pourrait s'attendre, certes, que l'accroissement des services municipaux accessibles à l'ensemble des contribuables, conduise à financer ces services à même les revenus généraux. Mais les conseils municipaux redoutent souvent de recourir davantage à l'impôt foncier général et préfèrent imposer une taxe particulière, reliée clairement à l'installation ou à l'amélioration d'un service réclamé par la population. Cela explique que bien des municipalités aient eu recours, durant les dernières années, aux taxes spéciales ou particulières.

Nous avons rassemblé plus bas, par catégories de services, les dispositions légales qui servent de fondement à l'imposition de ces diverses taxes.

Les rues, les routes, les chemins et les ponts Il existe un grand nombre de dispositions se rapportant au financement de la voie publique et des ponts. Les cités et les villes peuvent, en toutes circonstances, assumer à même leurs revenus généraux les coûts d'entretien et de construction des rues et des ponts, alors que les municipalités régies par le *Code municipal* ne peuvent le faire qu'à titre exceptionnel.

Les frais de construction et d'entretien des routes et des rues sont ordinairement partagés en milieu rural suivant la superficie des propriétés, et ceux des chemins et des ponts sont répartis respectivement selon la valeur et la superficie des biens-fonds. Par ailleurs, la répartition des frais peut être basée, en milieu urbain, tantôt sur la longueur frontale, tantôt sur la valeur des terrains, à moins que les municipalités n'acquittent ces frais par leurs revenus généraux. Les municipalités urbaines doivent toutefois établir leur taxe en fonction de la longueur frontale pour les besoins du pavage. La cité de Québec assume entièrement ses dépenses de voirie à même ses revenus généraux, au lieu que la ville de Montréal les répartit en tenant compte à la fois de la longueur frontale et de la valeur des propriétés.

L'éclairage des rues Seul le *Code municipal* traite spécifiquement des frais d'éclairage des rues. Il laisse aux municipalités le pouvoir d'acquitter ces frais par leurs revenus généraux ou de les partager entre les propriétaires des biens-fonds situés le long des rues éclairées, sans cependant spécifier la base de la répartition.

Les fossés La *Loi des cités et villes* est la seule qui contienne des dispositions relatives au drainage des eaux de surface. Elle autorise les municipalités qu'elle régit, à répartir les frais de construction et d'entretien des fossés mitoyens entre les propriétaires des terres drainées, tantôt selon la valeur tantôt selon la longueur frontale des terrains.

Les trottoirs Les frais de construction et d'entretien des trottoirs peuvent être mis au compte des revenus généraux ou partagés entre les propriétaires des terrains adjacents, quel que soit le statut juridique des municipalités. La *Loi des cités et villes* et la charte de Montréal spécifient cependant que cette répartition doit se faire selon la longueur frontale, alors que le *Code municipal* et la charte de la cité de Québec ne mentionnent, à ce sujet, aucun critère de répartition.

Le service d'eau D'après la *Loi des cités et villes*, le service de la dette encourue pour la construction d'un système de distribution d'eau, peut être à la charge de l'ensemble ou d'une partie des contribuables, en vertu d'une taxe générale ou spéciale calculée d'après la valeur des biens-fonds. Le coût des conduites d'eau, dont le diamètre n'excède pas six pouces, et installées le long des immeubles, peut être l'objet d'une taxe imposée selon la longueur frontale. Quant aux dépenses ordinaires du service, la loi laisse aux villes le choix de les financer à un taux fixe ou proportionnel à la quantité consommée.

Le *Code municipal* n'est pas aussi précis. Il accorde aux municipalités rurales le droit d'imposer une taxe d'eau, sans en préciser la base.

Le réseau d'égout La législation actuelle permet aux cités et villes, aux municipalités rurales et à la cité de Québec de répartir les frais de construction et d'entretien du réseau d'égout au moyen de taxes spéciales, dont la base est d'ordinaire la longueur frontale des immeubles. Ce critère de répartition n'est cependant pas obligatoire. À Montréal, la contribution fiscale à la construction du réseau d'égout est proportionnelle à l'étendue de la face riveraine du terrain; les frais d'entretien, eux, sont imputés aux revenus ordinaires de la municipalité.

Les autres services Les principales autres taxes de services et d'améliorations locales, imposées par les municipalités, servent à défrayer le coût des réseaux de distribution d'électricité ou de gaz, ainsi que le service d'enlèvement des ordures ménagères.

La *Loi des cités et villes* prévoit que les municipalités peuvent vendre l'électricité selon la quantité consommée et imposer une taxe sur la valeur des biens-fonds pour amortir la dette contractée pour ces installations et en payer les intérêts. La *Loi de la municipalisation de l'électricité* (S.R.Q. 1964, ch. 186) ainsi que le *Code municipal* établissent un régime semblable. Le *Code municipal* étend cependant ce mode de financement au réseau de distribution du gaz.

Quant à l'enlèvement des ordures ménagères, la législation actuelle permet aux municipalités soit de le mettre à la charge des usagers, soit de le défrayer au moyen de leurs revenus généraux, soit même de le financer en imposant une taxe spécifique sur la valeur des biens-fonds.

L'état actuel des renseignements statistiques ne nous permet pas de calculer le rendement des taxes de services et des taxes d'améliorations locales, selon chacune des modalités d'imposition. Nous savons simplement que leur rendement global s'accroît d'année en année plus rapidement que celui des autres impôts municipaux. Cet ensemble d'impôts n'est cependant pas répandu uniformément à travers tout le Québec; ainsi, les municipalités urbaines y ont recours beaucoup plus fréquemment que les municipalités rurales, et cela explique que les premières en retirent quelque 40% de leurs revenus fiscaux et les secondes, 25%. L'écart entre les revenus perçus par les unes et par les autres provient notamment du fait que les services publics des municipalités urbaines priment, en quantité et en qualité, ceux des municipalités rurales.

Les exemptions

Les organismes exempts de la taxe foncière bénéficient également de certains privilèges sous le rapport des taxes d'améliorations locales et de services. Nous n'exposerons que dans ses grandes lignes la situation qui prévaut actuellement.

Le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial bénéficient, en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, d'une exemption complète de toute taxe municipale. Cependant, le gouvernement fédéral verse aux municipalités des subventions qui tiennent lieu de la taxe foncière. Ces subventions tiennent compte, dans certains cas, des taxes de services et d'améliorations locales. Cependant, la *Loi concernant les subventions aux municipalités* ne fait qu'autoriser le paiement des subventions tenant lieu de taxes de services et d'améliorations locales, sans rendre l'octroi de ces subventions obligatoire. De son côté, le gouvernement du Québec n'accorde aux municipalités aucune subvention en guise de taxes d'améliorations locales; mais il leur verse par ailleurs des sommes correspondant au montant des taxes de services.

Divers organismes, qui échappent aussi à l'impôt foncier municipal, bénéficient d'une exemption de certaines taxes de services et d'améliorations locales, sauf de celles qui sont imposées pour l'eau, pour l'éclairage des rues, pour l'achat et l'entretien de l'équipement utilisé dans la lutte contre les incendies ainsi que pour l'entretien des rues situées en bordure de leurs biens-fonds. On ne prend toutefois en considération que la seule valeur des terrains, lorsque la base de ces impôts est répartie en fonction de l'évaluation foncière. Il appert que toutes ces prescriptions de la *Loi des cités et villes* et du *Code municipal* sont généralement suivies, bien qu'elles puissent être modifiées par les chartes particulières.

La ville de Montréal impose des taxes d'améliorations locales aux organismes, autres que gouvernementaux, exempts de l'impôt foncier proprement dit. Elle les astreint notamment à la taxe d'entretien des trottoirs, à la taxe d'eau et à la taxe imposée pour défrayer « l'excédent de pavage ». La cité de Québec en fait autant pour ce qui est de certaines taxes de services comme la taxe de déneigement, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'eau.

Recommandations

Ainsi qu'on le voit, la fiscalité municipale du Québec est compliquée, en bonne partie, par les multiples dispositions tant des lois générales que des chartes particulières, qui définissent les pouvoirs fiscaux des municipalités. Toutes ces dispositions forment un agrégat d'éléments ajoutés au cours des temps en guise de solutions de cas spécifiques, sans lien les uns avec les autres. On peut en voir le signe dans les modifications constantes des chartes des municipalités.

Sans vouloir recommander l'abolition de toutes les taxes spéciales ou particulières, nous pensons qu'il faudrait inciter les municipalités à ne pas en abuser; et nous estimons qu'elles devraient puiser davantage dans leurs revenus généraux pour financer les services mis à la disposition de l'ensemble des contribuables. L'imposition d'une taxe spéciale ou particulière pour défrayer le coût d'un service est justifiée lorsqu'un nombre restreint de contribuables bénéficient de ce service ou en retirent un avantage nettement plus grand que l'ensemble des contribuables.

RECOMMANDATION XIII-9

Règle générale, les services municipaux devraient être financés à même les revenus généraux; et des taxes spéciales, telles que les taxes d'améliorations locales et les taxes de services, ne devraient être imposées que lorsqu'un nombre restreint de contribuables bénéficient d'un service ou en retirent un avantage nettement plus marqué que l'ensemble des contribuables.

Il peut arriver que des municipalités jugent bon de recourir à des taxes spécifiques pour satisfaire leurs besoins. C'est pourquoi, il nous paraît nécessaire de proposer qu'on revise les modalités de ces impôts de façon à les rendre plus cohérentes et à répartir plus équitablement le fardeau fiscal entre les contribuables.

Les dépenses de voirie Les dépenses de voirie, c'est-à-dire destinées à la construction, à l'entretien, à l'éclairage et au déneigement des rues, ainsi qu'au drainage des eaux, à la construction et à l'entretien des trottoirs, nous semblent davantage reliées à la longueur riveraine des terrains qu'à d'autres mesures actuellement en usage. En effet, les propriétaires ne retirent pas de bénéfice des travaux de voirie en raison de la profondeur mais bien de la longueur de leur terrain adjacent à la rue. La longueur riveraine, ou le pied de front, est donc un critère plus juste d'imposition que la superficie du terrain. Par ailleurs, cette base de répartition offre, sur la valeur des biens-fonds, l'avantage de permettre aux municipalités de percevoir le même montant de taxes sur les terrains vagues que sur les terrains bâtis, et de lutter ainsi plus efficacement contre la spéculation. Aussi, estimons-nous que les municipalités devraient répartir selon « le pied de front » les dépenses de voirie quand celles-ci ne sont pas défrayées au moyen des revenus généraux.

RECOMMANDATION XIII-10

Les municipalités qui désirent imposer des taxes spéciales pour financer des travaux de voirie et des services connexes, devraient baser la répartition de ces taxes sur la longueur des terrains en front de rue.

Les conduites d'eau et d'égout Le service d'eau est l'un de ceux dont on peut le plus facilement identifier l'usager et mesurer le degré d'utilisation. La consommation semble donc la base la plus appropriée pour répartir les frais de ce service. On pourrait, en conséquence, établir un taux de base d'après une consommation minimale, et des taux variables selon la consommation excédentaire.

Il est vrai qu'en appliquant un tel critère, la taxe imposée sur la consommation de l'eau n'atteindrait pas les propriétaires de terrains vagues. De fait, les propriétaires de ces terrains bénéficient jusqu'à un certain point de l'installation des conduites d'eau, qui entraîne ordinairement une plus-value de leurs terrains. Ils devraient donc, en toute justice, contribuer aux frais du service d'eau en payant, par exemple, le taux de base proposé plus haut.

Il est souvent difficile de distinguer rigoureusement entre les frais d'installation des conduites d'égout et ceux du réseau de distribution d'eau, puisque les deux sortes de canalisations sont généralement enfouies simultanément dans une même tranchée et relèvent de deux services complémentaires. Il est même d'usage depuis 1963, au ministère des Affaires municipales et au Bureau de la statistique du Québec, de réunir ces deux postes de dépenses dans les états financiers des municipalités. Il paraîtrait aussi plus conforme au fonctionnement de ces services qu'une seule et même taxe serve à défrayer à la fois les dépenses des services d'eau et d'égout, surtout si l'on tient compte de la nécessité de traiter les eaux vannes et du coût qu'il en résultera pour les municipalités.

RECOMMANDATION XIII-11

Les municipalités qui désirent imposer des taxes spéciales pour financer les services d'eau et d'égout devraient prendre la consommation d'eau comme critère d'imposition.

La ville de Montréal impose depuis plusieurs années une taxe d'eau fondée sur la valeur locative des immeubles, sauf dans le cas d'usagers importants et de certaines institutions imposés sur la quantité consommée. La valeur locative des immeubles constitue une base peu usitée de répartition du coût des services d'eau et d'égout. En outre, la taxe d'eau rapporte à Montréal plus que ne coûte le service correspondant, de sorte qu'elle dépasse la dimension d'une taxe de service proprement dite. Il s'agit de fait d'une taxe ancienne, qui procure des revenus substantiels à la municipalité. Il resterait à voir si l'application de l'ensemble des mesures fiscales que nous avons proposées par ailleurs, justifierait encore à longue échéance l'imposition d'une taxe d'eau sur une telle base.

L'électricité et le gaz Les municipalités ont le pouvoir d'administrer ou de posséder un réseau de distribution et de production d'électricité ou de gaz. La législation municipale leur permet d'imposer une taxe sur les biens-fonds en vue d'amortir le capital et d'acquitter les intérêts de la dette contractée à cet effet. Il nous semble, toutefois, que la consommation de gaz ou d'électricité serait une base de répartition plus équitable d'imposition; et nous ne voyons pas pourquoi, d'ailleurs, les entreprises municipales ne procéderaient pas de la même manière que les entreprises de services publics, qui incluent dans leur prix de vente la part nécessaire à l'amortissement des investissements et au paiement des intérêts. Les municipalités devraient donc comprendre dans le prix de vente du gaz et de l'électricité, l'intérêt et le remboursement de la dette contractée, de façon à ne pas imposer une taxe supplémentaire.

RECOMMANDATION XIII-12

Les municipalités qui possèdent ou exploitent un réseau de distribution de gaz ou d'électricité, devraient répartir le coût total de ces services selon la consommation.

L'enlèvement des ordures Tout comme les consommateurs d'eau, les usagers du service d'enlèvement des ordures ménagères sont assez facilement indentifiables. En conséquence, lorsqu'une municipalité choisit de financer ce service au moyen d'une taxe particulière, elle devrait en répartir les frais entre les usagers et selon des taux déterminés plutôt qu'en fonction de la valeur des biens-fonds.

RECOMMANDATION XIII-13

Les municipalités qui désirent imposer une taxe spéciale pour financer l'enlèvement des ordures ménagères, devraient répartir le coût de ce service entre les usagers selon des taux déterminés plutôt que d'après la valeur des biens-fonds.

Vu que l'application de ces quatre dernières recommandations peut entraîner des modifications et susciter des problèmes dans quelques municipalités, il y aurait lieu de prévoir certaines dérogations ou même un régime de transition. Le ministre des Affaires municipales pourrait, en certaines circonstances, autoriser des municipalités à continuer de répartir temporairement les taxes de services et les taxes d'améliorations locales selon des barèmes différents de ceux que nous proposons.

Les exemptions Conformément aux raisons que nous avons exposées au chapitre XII, au sujet des exemptions de la taxe foncière générale, nous estimons que les gouvernements et les sociétés d'État devraient verser aux municipalités des subventions qui tiennent lieu non seulement de la taxe foncière, mais aussi des taxes de services et des taxes d'améliorations

locales, à la mesure des services reçus. Il n'y a pas de raison d'exempter ces organismes des taxes destinées à financer pareils services, quelle que soit la base d'imposition en vigueur. Il arrive parfois que ces établissements pourvoient eux-mêmes, en partie ou en totalité, à l'organisation des services que la municipalité dispense par ailleurs et finance au moyen de taxes particulières. Il faudrait donc en tenir compte dans la détermination du montant des subventions que ces organismes seraient tenus de verser en guise de telles taxes.

RECOMMANDATION XIII-14

Les gouvernements et les sociétés d'État devraient verser aux municipalités, en guise de taxes spéciales, des subventions proportionnées aux services municipaux reçus.

D'après la législation actuelle, les institutions exemptes de l'impôt foncier municipal telles que les institutions d'enseignement, les édifices du culte et les hôpitaux, peuvent être soumises à certaines taxes de services et d'améliorations locales. Elles ne sont cependant imposées que sur la valeur de leur terrain, indépendamment de leurs bâtisses, lorsque la valeur des biens-fonds est la base de répartition de ces taxes. Il en résulte une diminution du fardeau de ces institutions sous le rapport de ces taxes.

Il nous semble que tous les usagers d'un service devraient contribuer à en acquitter le coût, quelle que soit leur situation. C'est ce principe d'équité que nous avions en vue lorsque nous avons proposé, à propos des taxes de voirie, d'eau et d'égout, que la base d'imposition fût, dans le premier cas, l'étendue de front des terrains et, dans le second cas, la quantité consommée. Ainsi disparaîtrait le privilège que nous avons mentionné plus haut. Enfin, il y aurait lieu d'appliquer, à propos de ces taxes, la recommandation XII-11, qui propose une subvention compensatoire en faveur de certaines institutions en retour de l'accroissement de leur fardeau fiscal.

RECOMMANDATION XIII-15

Toutes les institutions destinées à être exemptées ou semi-exemptées de l'impôt foncier municipal, devraient être soumises comme les contribuables ordinaires aux taxes de services et d'améliorations locales.

La taxe sur les loyers

Le *Code municipal* (art. 699) et la *Loi des cités et villes* (art. 525) autorisent les municipalités qui y sont assujetties à percevoir des locataires une taxe n'excédant pas 8% du loyer annuel dans les cités et villes, et 5% dans les autres municipalités. Il faut reconnaître que ce pouvoir d'imposition ne correspond plus, tout comme d'autres, à l'évolution fiscale dans son ensemble. La taxe sur les loyers a pu jadis permettre aux conseils municipaux d'augmenter leurs revenus

sans hausser le taux de l'impôt foncier. Elle ne peut plus remplir cette fonction aujourd'hui, puisqu'elle n'a rapporté en 1962 que $2.1 millions dans l'ensemble des municipalités, soit environ 0.5% de tout le revenu municipal. Elle est, au surplus, injuste dès lors qu'elle équivaut à une deuxième imposition pour le locataire qui porte déjà le fardeau de l'impôt foncier, à titre d'usager de la propriété. En conséquence, nous recommandons que cette taxe soit abolie.

RECOMMANDATION XIII-16

La taxe sur les loyers, dont la perception est autorisée par l'article 699 du Code municipal *et l'article 525 de la* Loi des cités et villes, *devrait être abolie.*

La taxe sur les divertissements

La *Loi des droits sur les divertissements* (S.R.Q. 1964, ch. 76) prescrit à « tous ceux qui assistent à un amusement dans un lieu d'amusement », un droit de 10% sur le prix d'entrée. Par le passé, les administrations provinciales et municipales se partageaient à part égale la recette de cette taxe; et les municipalités devaient en outre percevoir, pour le compte de l'État provincial, un droit additionnel de 2.5% sur le prix des divertissements.

En vertu des modifications survenues le 1er mai 1965, la surtaxe de 2.5% a été abolie et les municipalités encaissent tout le produit de la taxe de 10%, qui est devenue par conséquent un impôt proprement municipal, même si son taux est fixé par une loi du Parlement. Il serait donc plus logique d'accorder aux municipalités, conformément aux recommandations que nous avons formulées à propos de la taxe d'affaires et des taxes de services, le pouvoir de recourir à cet impôt à leur discrétion. Ainsi, il serait loisible aux municipalités de choisir de ne pas imposer cette taxe, ou de l'imposer à un taux inférieur au maximum prévu, qui devrait toutefois être maintenu à 10% du prix d'entrée aux lieux de divertissement.

RECOMMANDATION XIII-17

La taxe sur les divertissements devrait devenir un impôt purement municipal. Son taux devrait être fixé par les municipalités elles-mêmes, sans toutefois dépasser 10% du prix d'entrée aux lieux de divertissement.

Chapitre XIV

Les subventions versées aux municipalités

On a vu, au chapitre XI, que les subventions versées aux municipalités s'élevaient au Québec en 1963, à $45.5 millions, soit à 10.4% de l'ensemble des revenus municipaux, comparativement à $3.8 millions, soit à 2% des revenus de toutes les municipalités en 1954. Elles formaient, au cours de la période 1960-1962, 6% des revenus des municipalités urbaines et 35% de ceux des municipalités rurales. Toutefois, les subventions n'ont pris de l'importance dans le budget municipal qu'au cours des dernières années, surtout à la suite de l'instauration du programme des travaux d'hiver.

Les subventions que les municipalités reçoivent sont de trois ordres: les subventions provinciales, les subventions fédérales-provinciales et les subventions fédérales. Il existe un autre type d'assistance indirecte aux municipalités, particulièrement en matière de travaux de voirie, et que nous avons appelée « quasi-subvention ».

Les subventions provinciales

Toutes les subventions que le gouvernement du Québec verse à ses municipalités sont conditionnelles, c'est-à-dire qu'elles sont accordées pour des besoins spécifiques et moyennant certaines conditions administratives. Le tableau XIV-1 indique la nature et le montant de ces subventions versées en vertu de diverses lois, durant l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1964. Il

TABLEAU XIV-1

Subventions du gouvernement du Québec versées aux municipalités durant l'exercice terminé le 31 mars 1964

	Lois pertinentes	Milliers de dollars	Pourcentage du total
Affaires municipales			
Subventions spéciales à la cité de Québec	4-5 Elis. II, ch. 30	200.0	1.0
	8-9 Elis. II, ch. 22	450.0	2.2
Prévention des incendies	S.R.Q. 1964, ch. 187	1,100.0	5.5
Établissement de services d'eau et d'égout	4-5 Elis. II, ch. 58	4,797.6	23.8
Construction d'usines d'épuration des eaux	S.R.Q. 1964, ch. 183	900.0	4.5
Diverses subventions		15.8	0.1
Agriculture et colonisation			
Amélioration des cours d'eau municipaux	S.R.Q. 1941, ch. 112	304.5	1.5
Finances			
Intérêt et remboursement des dettes contractées par Montréal et la C.M.M. pour la construction du boulevard métropolitain	9-10 Elis. II, ch. 61	5,443.6	27.1
Richesses naturelles			
Établissement des villages miniers	S.R.Q. 1964, ch. 195	17.7	0.1
Travaux publics			
Construction de chambres fortes et de bureaux d'enregistrement	S.R.Q. 1964, ch. 138	24.9	0.1
Voirie			
Entretien des chemins d'hiver	S.R.Q. 1964, ch. 133	6,867.7	34.1
TOTAL		20,121.8	100.0

Source: Les comptes publics du Québec.

faudrait ajouter à ce montant la quote-part du gouvernement du Québec au financement des travaux d'hiver, que nous préciserons plus bas au tableau XIV-3, pour obtenir la somme totale des subventions provinciales accordées aux municipalités au cours du même exercice.

Nous allons maintenant examiner chacun des régimes de subventions énumérés dans le tableau précédent.

Subventions particulières à la ville de Québec Le ministère des Affaires municipales doit, en vertu d'une loi adoptée en 1956 et modifiée en 1957, verser pendant dix ans à la ville de Québec, « aux conditions qu'il déterminera », une subvention annuelle de $250,000 et destinée à amortir la dette municipale et à en acquitter l'intérêt. En outre, il s'était également engagé à accorder, en vue de l'assainissement de la rivière Lairet, un montant de $1.2 million qui a été payé en trois versements consécutifs de $400,000 chacun, à compter de 1960.

Prévention des incendies Aux termes de la *Loi de la prévention des incendies* (S.R.Q. 1964, ch. 187), le conseil des ministres peut accorder, sous certaines conditions, des subventions d'aide aux municipalités pour la protection contre les incendies. Lorsque les municipalités se conforment aux normes établies par le Commissariat des incendies, elles touchent généralement 50% du coût d'installation des postes de pompiers et de l'achat de l'équipement nécessaire à la lutte contre les incendies. La part des subventions gouvernementales a même été portée jusqu'à 75% dans le cas des municipalités qui ont uni leurs efforts pour se pourvoir d'un service commun de protection et de lutte contre les incendies. En somme, 327 municipalités ont bénéficié à ce titre d'un montant de $1.1 million en 1963/64.

Canalisation d'eau et d'égout Le conseil des ministres peut, sous l'empire de l'article 2 de la *Loi pour faciliter l'établissement de services municipaux d'aqueduc et d'égout*, adoptée en 1955 et modifiée par la suite, autoriser l'octroi d'une subvention annuelle, dont il fixe le montant ainsi que la période d'application, aux municipalités qui contractent un emprunt en vue d'installer ou d'améliorer les conduites d'eau ou d'égout. Il convient de mentionner, toutefois, que les méthodes de calcul en usage tempèrent le caractère discrétionnaire de ces subventions. D'abord, le ministre des Affaires municipales ne recommande l'octroi d'une subvention que dans le cas où les frais des services d'eau et d'égout entraînent l'imposition d'une taxe jugée excessive. De plus, l'importance de la subvention, variant de 1% à 4% du montant initial de l'emprunt, et sa durée, qui va en pratique de un à cinq ans, sont habituellement déterminées de façon à combler le déficit que la municipalité encourrait sans cet apport. Quelque 336 municipalités ont bénéficié, en 1963/64, de ce type de subventions qui ont atteint $4.8 millions.

Construction d'usines d'épuration des eaux vannes En vertu de la *Loi de la Régie d'épuration des eaux*, promulguée en 1961, le ministre des Affaires municipales pouvait accorder une subvention à toute municipalité qui, avant le 31 mars 1963, exécutait elle-même, ou en collaboration avec d'autres municipalités, des travaux de construction d'usines d'épuration des eaux. Cette subvention était égale à un sixième du coût de certains travaux sans dépasser, en aucun cas, la remise faite aux termes des dispositions de la partie VI-B de la *Loi nationale sur l'habitation* de 1954. Le ministre des Affaires municipales a ainsi subventionné la construction d'usines d'épuration des eaux dans 17 municipalités, en leur versant un montant total de $900,000, en 1963/64.

Cette loi a été remplacée en 1964 par la *Loi de la Régie des eaux* (S.R.Q. 1964, ch. 183) qui étend maintenant sa compétence à la conservation de l'eau potable aussi bien qu'à l'épuration des eaux usées. Il est laissé, en pratique, à la discrétion du ministre des Affaires municipales d'accorder, après enquête de la Régie et selon le budget adopté, une aide financière aux municipalités qui entreprennent des travaux pour l'approvisionnement d'eau potable ou le traitement des eaux vannes.

Aménagement et amélioration des cours d'eau municipaux Le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation aide les municipalités qui entreprennent des travaux d'aménagement ou d'amélioration des cours d'eau dans leur territoire, en vue d'assainir les terrains riverains. Il a versé, à ce titre, un peu plus de $300,000, en 1963/64.

Boulevard métropolitain Par la *Loi du Boulevard métropolitain*, le gouvernement du Québec a assumé, en 1961, la dette encourue par *La Corporation de Montréal Métropolitain* et la ville de Montréal pour la construction du boulevard métropolitain, qui est tenu pour une partie du réseau routier provincial. En vertu de cette loi, le ministre des Finances déboursera de $4 millions à $6 millions par année jusqu'en 1988, pour le remboursement de cette dette et le paiement des intérêts.

Établissement des villages miniers L'article 8 de la *Loi des villages miniers* (S.R.Q. 1964, ch. 195) stipule que les dépenses faites par le ministère des Richesses naturelles et le ministère des Affaires municipales en faveur des villages miniers, avant ou après leur formation en municipalités, doivent être remboursées au gouvernement du Québec dans une proportion qui est fixée par le conseil des ministres. Les dépenses, en 1963/64, ont excédé de $18,000 les sommes remboursées à ce poste.

Construction de chambres fortes et de bureaux d'enregistrement Le ministre des Travaux publics peut accorder aux municipalités qui en font la demande, une subvention pour la construction de chambres

fortes et de bureaux d'enregistrement. L'octroi et le montant de la subvention sont laissés à la discrétion du ministre. Les sommes affectées à ce poste ont atteint $25,000 en 1963/64.

Entretien des chemins d'hiver La *Loi de la voirie* autorise le ministre, depuis 1935, à verser aux municipalités des subventions en vue de l'entretien des chemins d'hiver. Les modalités et les taux de ces subventions, variables selon les années, sont déterminés par un arrêté ministériel annuel qui prévoit également la division du territoire du Québec en régions suivant la rigueur de l'hiver et le degré des précipitations. Le ministre de la Voirie a versé, en conséquence, des subventions qui variaient entre $250 et $325 le mille, selon les régions, durant l'hiver de 1964/65.

Des 38,482 milles de routes entretenues au Québec durant l'hiver de 1963/64, environ le tiers fut à la charge du ministère de la Voirie, tandis que le reste, soit 26,418 milles, était confié à la responsabilité des municipalités, moyennant l'octroi de subventions provinciales qui s'élevèrent alors à $7.2 millions.

TABLEAU XIV-2

Subventions provinciales pour l'entretien des chemins d'hiver, de 1954/55 à 1963/64

	Nombre de municipalités	Nombre de milles de routes entretenues par les municipalités	Millions de dollars
1954/55	1,356	26,352	3.2
1955/56	1,369	27,055	3.3
1956/57	1,383	28,388	3.4
1957/58	1,416	29,151	3.5
1958/59	1,436	29,282	3.5
1959/60	1,448	30,126	5.8
1960/61	1,463	27,565	5.2
1961/62	1,436	25,701	5.0
1962/63	1,453	26,092	6.8
1963/64	1,457	26,418	7.2

Remarque: Ces données obtenues du ministère de la Voirie sont quelque peu différentes de celles qui apparaissent dans les comptes publics du Québec. Le ministère de la Voirie indique les dépenses encourues durant l'hiver, sans égard à l'exercice durant lequel les mandats de paiement ont été émis.

Les subventions fédérales-provinciales

À la suite de la conférence fédérale-provinciale, tenue en 1958 sur « l'embauchage en hiver », le gouvernement fédéral a établi un régime de subventions en vue d'encourager, dans les municipalités, les travaux d'hiver destinés à atténuer le chômage saisonnier. Dès 1959, il s'engageait à défrayer la moitié du

coût de la main-d'oeuvre utilisée dans les travaux dont les plans avaient été approuvés au préalable par le gouvernement provincial et dont l'exécution avait lieu pendant une période prescrite. Le gouvernement du Québec a assumé de son côté, en 1961, 40% du coût de la main-d'oeuvre de ces travaux, pendant que le gouvernement fédéral continuait à en défrayer la moitié. Enfin, le gouvernement fédéral a porté sa part de subvention à 60%, en 1964/65, dans les régions les plus touchées par le chômage, c'est-à-dire dans les 28 localités québécoises, telles qu'elles ont été définies par le Bureau national de placement. Ainsi, le coût de la main-d'oeuvre des travaux municipaux a été complètement défrayé dans ces localités et par l'administration fédérale et par le gouvernement du Québec au cours de l'hiver 1964/65.

Tel que le montre le tableau XIV-3, les subventions fédérales-provinciales, versées au titre des travaux d'hiver en 1963/64, ont atteint $21.6 millions répartis entre 979 municipalités. Selon le budget du ministère des Affaires municipales, près de $31 millions seront octroyés à la même fin en 1965/66, soit plus de la moitié des subventions de tous ordres accordées aux municipalités.

TABLEAU XIV-3

Subventions fédérales-provinciales au titre des travaux d'hiver, en 1963/64

	Milliers de dollars	Pourcentage du total
Quote-part provinciale (S.R.Q. 1964, ch. 178)	9,716.9	45.0
Quote-part fédérale	11,889.4	55.0
TOTAL	21,606.3	100.0

Source: Les comptes publics du Québec.

Les subventions fédérales

En plus des subventions destinées à encourager les travaux d'hiver, le gouvernement fédéral accorde aux municipalités du Québec, par l'entremise du ministère des Affaires municipales, des subventions en vue de faciliter le financement des investissements municipaux.

En vertu de la *Loi sur le développement et les prêts municipaux*, adoptée en 1963 (12 Elisabeth II, ch. 13), le gouvernement fédéral peut prêter, moyennant un taux d'intérêt réduit, à toute municipalité qui en fait la demande, un montant équivalant aux deux tiers du coût de certains travaux approuvés par le ministère des Affaires municipales. Le gouvernement du Québec, par une loi adoptée la même année (12 Elisabeth II, ch. 1), a autorisé les municipalités à se

prévaloir de l'offre fédérale, tout en confiant à la Commission municipale le soin de négocier les emprunts. Les municipalités peuvent se faire remettre du gouvernement fédéral le quart des sommes empruntées, si les travaux d'investissement qu'elles ont entrepris sont terminés à la date d'échéance de ce plan, soit le 1er avril 1966.

Enfin, la section VI-B de la *Loi nationale sur l'habitation* autorise la Société centrale d'hypothèque et de logement à prêter aux municipalités, qui en font la demande, un montant équivalant aux deux tiers du coût admissible de la construction d'usines d'épuration des eaux et de l'installation de l'égout principal ou collecteur. Les travaux de ce genre doivent cependant être approuvés au préalable par la Commission municipale. S'ils sont achevés avant la date d'échéance de ce plan, c'est-à-dire avant le 1er avril 1967, la municipalité bénéficiera d'une remise de 25% des sommes empruntées à cet effet.

On aura remarqué, en parcourant cette liste de subventions, que l'installation des conduites d'eau et d'égout est le service municipal le plus favorisé sous le rapport de l'aide financière gouvernementale. Il peut tirer profit de cinq types différents de subventions. Voici, par exemple, comment ces subventions ont pu s'imbriquer, dans un cas que nous a cité le ministère des Affaires municipales, et contribuer ensemble à défrayer 42% du coût de l'installation du service d'eau et d'égout dans une municipalité rurale en 1963.

Après que le plan des travaux, dont le coût total devait s'élever à $330,000, eut été approuvé par le ministère de la Santé et la Régie des eaux, la municipalité a adopté un règlement d'emprunt qu'elle a transmis à la Commission municipale avec sa demande de prêt et de subventions. Or, ce genre de travaux pouvait être financé par emprunt contracté sous l'empire de deux lois distinctes, soit la *Loi sur le développement et les prêts municipaux* et la *Loi nationale sur l'habitation*, et être l'objet de cinq espèces de subventions. Le tableau XIV-4 illustre la part des emprunts obtenus en vertu des deux lois précédemment citées, ainsi que celle des subventions reçues par suite de l'application de certaines mesures gouvernementales.

Après avoir bénéficié des quatre premiers types de subventions, la municipalité avait reçu à ce titre $104,267, soit une somme équivalant à 32% du coût total des travaux. Il lui fallut emprunter $225,733, soit la différence à combler entre les subventions et le coût total de ses travaux, par mode d'obligations remboursables dans une période de quarante ans. Mais l'intérêt et le remboursement d'une telle dette aurait dû coûter $95 par contribuable. Jugeant cette contribution excessive, le ministère des Affaires municipales accorda à la municipalité une subvention égale à 3% de la dette encourue, en vertu de la *Loi pour faciliter l'établissement des services d'aqueduc et d'égouts*. Cette dernière subvention a porté le montant total de l'assistance financière à cette municipalité à $138,127, soit 42% du coût de l'installation de son service d'eau et d'égout.

TABLEAU XIV-4

Exemple de l'installation d'un service d'eau et d'égout, financée par le concours des gouvernements

	Subventions	Emprunts nets
	$	$
A — *Emprunts et subventions d'ordre gouvernemental*		
i) En vertu de la *Loi sur le développement et les prêts municipaux*, le gouvernement fédéral pouvait prêter les deux tiers du coût de certains travaux, soit $102,933; et dès lors que ces travaux furent terminés avant le 1er avril 1966, la municipalité a bénéficié d'une remise de 25% de son emprunt	25,733	77,200
ii) La *Loi nationale sur l'habitation* autorisait la S.C.H.L. à prêter les deux tiers du coût de certains travaux, soit $97,067; et dès lors que ces travaux furent terminés avant le 1er avril 1967, la municipalité a bénéficié d'une deuxième remise de 25% de son emprunt	24,267	72,800
iii) Par suite des mesures gouvernementales destinées à encourager l'exécution de travaux en hiver, la moitié du coût de la main-d'oeuvre pouvait être assumée par le gouvernement fédéral et 40%, par le gouvernement provincial	30,000	—
iv) La *Loi de la Régie d'épuration des eaux* autorisait cette Régie à défrayer 1/6 du coût des travaux exécutés pour les besoins de l'épuration	24,267	—
v) Conformément à la *Loi pour faciliter l'établissement des services d'aqueduc et d'égout*, le gouvernement du Québec a accordé une subvention égale à 3% de la dette contractée	33,860	—
B — *Dette nette contractée par l'émission d'obligations*	—	41,873
TOTAL	138,127	191,873

Les quasi-subventions

Il faut ajouter à ces régimes de subventions proprement dits d'autres formes d'assistance pécuniaire aux municipalités, que l'on peut appeler « quasi-subventions ». Ainsi, le ministère de la Voirie subventionne indirectement les municipalités en assumant les frais de réfection et de pavage des routes entretenues par l'État et endommagées par suite de travaux entrepris par les munici-

palités, comme l'installation de conduites d'eau ou d'égout. Selon l'article 50 de la *Loi de la Voirie*, aucune municipalité ne peut construire un trottoir, un ponceau, une conduite d'eau, un canal d'égout ou tout autre ouvrage dans les chemins entretenus par le ministère de la Voirie, sans en avoir auparavant obtenu l'autorisation du ministre. Plusieurs municipalités ne se conforment pas à cette règle, en pratique; et le gouvernement est ainsi forcé, pour la protection du public, de réparer les dommages causés par des travaux municipaux. Il arrive souvent que l'État ne recouvre pas pareils frais; et on estime que les dépenses encourues à ce titre s'élèvent annuellement à plusieurs centaines de milliers de dollars.

Le gouvernement du Québec défraie encore d'autres dépenses municipales, assignées notamment à la construction et à la réfection de chemins municipaux ainsi que de certaines autres routes utilisées surtout par la population locale. La politique du ministère de la Voirie à cet égard date de longtemps et revient à accorder tacitement à des municipalités une forme déguisée de subventions. Il est vrai, cependant, que ce ministère élabore actuellement des normes visant à corriger un tel état de choses.

Diversité des responsabilités municipales

Les municipalités du Québec reçoivent moins de subventions conditionnelles que celles de la plupart des autres provinces. Cela tient principalement à un partage différent des responsabilités entre l'État provincial et les municipalités parmi les diverses provinces. En effet, on a vu au chapitre IV que les gouvernements provinciaux n'ont pas délégué des pouvoirs identiques à leurs municipalités, notamment dans les secteurs de la sécurité sociale et de la santé publique. Ainsi, pendant que l'État assume au Québec soit directement, soit par l'entremise d'agences privées ou de services municipaux, presque tout le financement des divers services de bien-être social, il compte en Ontario beaucoup plus sur les municipalités qui contribuent davantage de leurs deniers pour maintenir certains de ces services, tels que l'assistance sociale, l'aide à l'enfance et aux vieillards. Le gouvernement du Québec a dépensé, par exemple, $22.86 par habitant et ses municipalités, $1.44 au poste du bien-être social en 1962/63, alors que le gouvernement de l'Ontario y affectait $8.96 et ses municipalités, $3.93, ainsi que le montrent les tableaux 33 et 34 de l'appendice statistique.

Il en est de même de la santé publique qui est surtout à la charge du gouvernement provincial au Québec, les responsabilités municipales étant limitées à des contributions destinées au maintien des « unités sanitaires » de comté. Il est vrai que les municipalités urbaines sont chargées de certains contrôles et d'inspections sanitaires, et que plusieurs villes maintiennent des services d'hygiène publique; mais toutes ces dépenses restent plutôt minimes puisqu'elles ne dépassaient pas 4.5% de toutes les sommes consacrées à la santé publique

au Québec en 1962/63. Par contre, les municipalités de l'Ontario défrayaient durant le même temps 13.4% de l'ensemble des dépenses affectées à la santé publique dans cette province, tel qu'il ressort des tableaux 27 et 28 de l'appendice statistique.

Les subventions provinciales inconditionnelles

Les subventions accordées en vertu des régimes décrits plus haut sont destinées à des fins spécifiques. Elles sont conditionnelles puisque les municipalités doivent se conformer à certaines exigences financières ou administratives. Par ailleurs, tous les gouvernements provinciaux, à l'exception de ceux du Québec et de la Saskatchewan, versent aux municipalités des subventions inconditionnelles, généralement fondées sur le chiffre de la population et dont les montants varient selon les municipalités et d'une province à l'autre. Par exemple, le gouvernement ontarien accorde aux municipalités des subventions allant de $2.00 à $5.50 par habitant, selon le type de municipalités et l'importance de la population.

Les subventions inconditionnelles, en plus de fournir une source de revenu aux municipalités, remplissent une fonction de péréquation, en palliant partiellement les disparités de ressources locales entre les diverses municipalités. Or, la formule actuelle de répartition de la taxe de vente municipale au Québec, contient précisément un double élément de péréquation, l'un régional et l'autre provincial, qui fait remplir à cet impôt la fonction qu'on attribue habituellement dans d'autres provinces aux subventions inconditionnelles. C'est pourquoi, il n'y a pas lieu d'instaurer présentement un système de subventions inconditionnelles au Québec.

Toutefois, on peut présumer qu'il subsistera, malgré la répartition des recettes de la taxe de vente, des inégalités qu'il faudra encore atténuer entre les municipalités du Québec. À cette fin, on pourrait établir éventuellement un régime de péréquation fondée sur la richesse des municipalités. Néanmoins, un tel régime ne saurait entrer en vigueur avant que l'application de nos recommandations, relatives à l'impôt foncier et aux diverses autres taxes municipales, n'ait porté ses fruits. Au surplus, le gouvernement devrait tenir compte, dans ce système de péréquation, de l'utilisation que les municipalités font de leurs pouvoirs fiscaux. C'est-à-dire qu'une municipalité devrait fournir un effort fiscal minimum avant de chercher à obtenir une subvention de péréquation.

Recommandations

Il est normal, à notre avis, que les municipalités du Québec tirent une partie de leur revenu de l'apport des subventions gouvernementales, mais nous proposons l'application d'une politique plus cohérente à cet égard. Les subventions ont, en effet, l'avantage d'insérer un élément de flexibilité et d'équilibre

dans les budgets municipaux, tout en permettant à l'État de diffuser les effets de sa politique économique sur tout le territoire. En les attribuant, il faudrait cependant tenir compte et des revenus que les municipalités perçoivent de la taxe de vente et des charges limitées qu'elles assument en matière de sécurité sociale et de santé publique. C'est ce que nous avons fait en proposant un plan qui puisse guider le gouvernement dans l'attribution des subventions conditionnelles à ses municipalités. À cet effet, nous avons également pris en considération les recommandations énoncées dans les chapitres précédents en vue de l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente et de la réforme de l'impôt foncier ainsi que des taxes d'affaires.

Les subventions conditionnelles affectées aux dépenses ordinaires

Il est d'usage que les dépenses ordinaires des municipalités soient, règle générale, défrayées par les revenus tirés de sources propres ou locales. Cependant, ces dépenses peuvent, en certains cas, être si lourdes qu'elles justifient l'octroi de subventions gouvernementales. Nous l'avons constaté particulièrement à propos de l'entretien des chemins et du caractère typique de la ville de Québec.

L'entretien des chemins Les subventions versées par le ministère de la Voirie pour l'entretien des chemins durant l'hiver, sont les plus anciennes et les plus importantes des subventions conditionnelles octroyées au poste des dépenses ordinaires. L'entretien des chemins d'hiver constitue une charge plus ou moins lourde selon la superficie des municipalités et la rigueur du climat. À elles seules, ces caractéristiques montrent le bien-fondé d'un régime de subventions, qui se révèle d'ailleurs satisfaisant par suite des modifications qu'on y a apportées, sans compter que les routes ainsi entretenues facilitent les communications entre les localités et tombent souvent à la charge des municipalités rurales au revenu médiocre.

Il resterait à répartir les responsabilités de la construction des chemins et de leur entretien durant l'été. À cet effet, il paraît nécessaire de classer avec plus de clarté les routes de divers ordres, provinciales, régionales et municipales. Le ministère de la Voirie poursuit présentement une étude à cette fin. Lorsque celle-ci sera terminée, il y aura lieu d'examiner les modalités d'une contribution accrue des municipalités, en regard de leurs responsabilités relatives à certaines catégories de routes, moyennant un régime de subventions proportionnées à la longueur des routes et à la capacité contributive des municipalités.

La subvention particulière à la ville de Québec La cité de Québec recevra jusqu'en 1967 une subvention annuelle de $250,000 qu'elle doit affecter à l'intérêt et au remboursement de sa dette municipale. Cette subvention tient vraisemblablement lieu des sommes que le gouvernement du Québec devrait verser à l'administration de la capitale

si ses édifices y étaient assujettis à l'impôt foncier, à moins qu'elle ne serve également à sauvegarder le caractère historique de Québec.

Les modifications que nous avons recommandé d'apporter au régime des exemptions à propos de l'impôt foncier, feront disparaître ce que nous croyons être le premier objet de cette subvention. Cependant, il sera toujours nécessaire de garder à Québec son cachet de la plus ancienne ville française du continent nord-américain, de sorte que le progrès de la capitale devra constamment s'accorder avec son passé. C'est-à-dire que Québec ne peut pas se moderniser à la manière des autres villes, puisque la préservation des monuments historiques limite l'utilisation de terrains de grande valeur au coeur même de la ville et interdit, en pratique, la construction en hauteur. Une proportion importante des biens-fonds municipaux se trouvent ainsi évalués à un niveau inférieur à la valeur qu'ils auraient selon le libre cours des conditions du marché. En conséquence, nous recommandons qu'une subvention particulière et permanente soit accordée à la cité de Québec en raison de son caractère historique, dont la préservation entraîne une perte de revenu pour l'administration municipale.

RECOMMANDATION XIV-1

Une subvention particulière et permanente devrait être accordée à Québec en raison de l'importance des biens-fonds dont l'utilisation est limitée par le caractère historique de la ville.

Les subventions conditionnelles affectées aux immobilisations

Les subventions versées aux municipalités sont en majeure partie, soit à raison de 70%, destinées aux immobilisations. Toutefois, elles sont accordées en vertu d'un grand nombre de mesures législatives, ainsi que nous l'avons vu plus haut, dont la diversité éparse ne favorise pas l'application d'une politique cohérente d'aide financière aux investissements municipaux. Nous recommandons donc d'intégrer toutes ces mesures dans un plan d'ensemble de subventions destinées aux immobilisations municipales. D'après ce plan, l'État pourrait défrayer une proportion variable du coût des travaux, plutôt que d'assumer le service de la dette encourue par les municipalités, comme c'est souvent le cas à l'heure actuelle.

Un tel régime universel de subventions aux investissements engloberait les subventions actuelles pour la prévention des incendies, les canalisations d'eau et d'égout, la construction d'usines d'épuration des eaux, la construction de chambres fortes et de bureaux d'enregistrement et l'amélioration des cours d'eaux municipaux. Il devrait s'étendre, en outre, à la construction des immeubles municipaux tels que les hôtels de ville, les postes de police, les centres de loisirs et les bibliothèques publiques, à l'aménagement des parcs et des terrains de jeux ainsi qu'à la construction des rues et des routes municipales. S'il faut préciser les modalités de leur attribution, ces subventions devraient, à notre avis, être applicables aux frais de mise en chantier des travaux de construction,

d'installation ou d'aménagement, selon le cas, et au coût des travaux de rénovation et de reconstruction, à l'exclusion de toutes les dépenses ordinaires d'entretien. Les études, les enquêtes et les expertises préalables aux travaux proprement dits, devraient être également admissibles aux subventions. Il va de soi qu'il faudrait en soustraire la remise de 25% que la Société centrale d'hypothèque et de logement accorde sur les emprunts municipaux.

Il serait opportun que le ministère des Affaires municipales établisse en premier lieu, à la suite d'une étude des besoins municipaux, un ordre de priorité parmi les investissements. On pourrait soit restreindre l'application du plan de subventions à certaines catégories d'immobilisations, soit élaborer plusieurs échelles de taux de subventions selon le caractère prioritaire des types d'investissements. En deuxième lieu, on devrait assortir l'aide aux investissements municipaux d'un élément de péréquation, afin d'atteindre un meilleur équilibre des finances municipales en tenant compte de la capacité financière de chaque municipalité. Toutefois, les conseils municipaux devraient exiger de leurs contribuables un effort fiscal minimum avant de bénéficier des subventions gouvernementales.

RECOMMANDATION XIV-2

L'État devrait établir un programme intégré d'aide aux immobilisations municipales, en vertu duquel il défraierait une proportion variable du coût des travaux selon la nature des immobilisations et la capacité financière des municipalités.

Il faudrait prendre en considération dans l'élaboration de ce nouveau régime de subventions aux immobilisations, un troisième facteur, soit le chômage saisonnier. On y parviendrait en déterminant des taux variables de subventions selon que les travaux sont exécutés durant l'hiver ou pendant l'été. Il faudrait toutefois qu'il y ait entre ces taux une différence assez sensible pour inciter les municipalités à exécuter leurs travaux durant l'hiver chaque fois qu'elles le peuvent.

RECOMMANDATION XIV-3

Le programme d'aide aux immobilisations municipales devrait tenir compte du chômage saisonnier et comprendre des taux différents pour les travaux exécutés durant l'hiver et pendant l'été.

Ainsi, le programme actuel des travaux d'hiver serait intégré au nouveau régime des subventions destinées au financement des immobilisations. Cette intégration ne poserait aucun problème pour ce qui est de la participation du gouvernement du Québec aux travaux d'hiver. Il s'agirait seulement d'affecter différemment les sommes que le gouvernement provincial emploie présentement pour défrayer 40% du coût de la main-d'oeuvre des travaux d'hiver. Il n'est pas sûr que le gouvernement fédéral accepte, pour sa part, de modifier la

destination des sommes qu'il consacre au programme des travaux d'hiver, qu'il a lui-même institué à des fins particulières. Mais on peut présumer qu'il consente à l'intégration de son programme dans un plan plus vaste de subventions en faveur des investissements, dès lors que ce plan contribuerait à atténuer le chômage saisonnier. S'il tenait à maintenir tel quel le programme actuel des travaux d'hiver, il y aurait alors lieu de le juxtaposer au plan que nous proposons. Il suffirait que le gouvernement du Québec tienne compte des contributions du gouvernement fédéral dans le calcul de ses propres subventions.

RECOMMANDATION XIV-4

Le programme actuel des travaux d'hiver devrait être intégré au plan des subventions destinées au financement des immobilisations municipales.

Enfin, l'État devrait prendre en considération, dans l'application du nouveau programme de subventions aux immobilisations municipales, le chômage régional en accordant les taux de subventions avec le niveau moyen du chômage dans les diverses régions. Par exemple, si le taux de chômage est plus élevé dans une région que dans l'ensemble du Québec, le taux de la subvention devrait être augmenté en conséquence.

RECOMMANDATION XIV-5

Les taux de subventions aux immobilisations municipales devraient être relevés dans les régions où le niveau de chômage dépasse le taux québécois moyen.

Somme toute, le programme d'aide aux immobilisations municipales devrait être établi en tenant compte à la fois du caractère prioritaire de l'investissement, de la capacité financière des municipalités, du chômage saisonnier et du chômage régional. Il serait financé, d'une part, par les quelque $20 millions que le gouvernement du Québec affecte déjà aux divers régimes actuels de subventions aux investissements et, d'autre part, par les $20 millions que le gouvernement fédéral verse pour les travaux d'hiver. L'État pourrait y ajouter d'autres sommes suivant ses ressources financières et les besoins des municipalités.

Il appartiendrait au ministère des Affaires municipales, en collaboration avec d'autres ministères comme celui du Travail, par exemple, de gérer ce plan d'investissements municipaux en recevant d'abord les demandes admissibles selon les normes établies, et suffisamment à l'avance de façon à en permettre l'examen approfondi dans la perspective des prévisions budgétaires. L'application de critères communs, qui prennent déjà en considération la diversité des situations, préviendra tout arbitraire dans l'attribution de ces subventions tout en garantissant la satisfaction des besoins variables selon les municipalités.

Enfin, le programme que nous proposons offrirait de nombreux avantages. D'abord, il renforcerait les autres mesures de péréquation puisque les taux de

subventions varieraient en fonction inverse de la richesse respective des municipalités. En second lieu, il aurait des répercussions bénéfiques sur l'activité économique générale de même que sur l'accroissement des biens municipaux. On sait, d'après le chapitre IV, que la plus grande partie des investissements publics incombe aux municipalités, dont les immobilisations mettent beaucoup à contribution la main-d'oeuvre à l'emploi des industries de la construction et des matériaux de construction, soit deux industries particulièrement sensibles aux fluctuations de l'activité économique. Or, comme les taux de subventions varieraient suivant que les travaux seraient exécutés en hiver ou en été, et suivant le niveau du chômage dans les diverses régions, un tel plan d'investissements favoriserait les industries précitées tout en constituant un instrument efficace de lutte contre le chômage et saisonnier et régional.

Chapitre XV

Quelques problèmes connexes à la fiscalité municipale

Les chapitres précédents nous ont fait toucher du doigt la disparité de la richesse foncière, la multiplicité des municipalités ainsi que la diversité des lois qui régissent l'administration municipale. Par ailleurs, nos recherches nous ont conduits à examiner l'usage du referendum à propos des emprunts municipaux et à prendre conscience des difficultés que des petites municipalités éprouvent à contracter des emprunts.

Ces problèmes, qui ne sont pas à proprement parler d'ordre fiscal, nous ont paru cependant mériter un traitement particulier, parmi d'autres, par les incidences qu'ils ont sur la fiscalité. Tel est l'objet de ce chapitre qui n'a pas l'ambition de traiter de l'administration municipale sous tous ses aspects. Il ne retient que quelques questions comme la législation municipale, l'administration des emprunts et le regroupement municipal, dans la mesure où elles ont des répercussions sur la fiscalité.

La législation municipale

Comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, la fiscalité municipale n'a pas toujours été pensée de façon systématique au Québec. Des modifications ont bien été apportées aux pouvoirs fiscaux des municipalités pour répondre à des problèmes spécifiques, sans remettre cependant en question l'ensemble du régime fiscal.

En outre, la législation municipale, particulièrement pour ce qui est de la fiscalité, n'a pas encore atteint l'uniformité souhaitable. Nous avons vu, en effet, au chapitre XI, que les municipalités du Québec sont régies par deux lois générales, le *Code municipal* et la *Loi des cités et villes*, et qu'un grand nombre d'entre elles possèdent des chartes particulières qui leur confèrent des pouvoirs soit distincts, soit supplémentaires. Ces diverses lois, de même que les amendements qui y sont constamment apportés, font de la législation municipale un ensemble de prescriptions qui manquent souvent de cohésion.

Pour ces raisons, nous croyons que ces lois devraient être refondues en une seule qui pourrait s'appeler la *Loi des municipalités*. Évidemment, cette loi devrait prévoir diverses catégories de municipalités nanties de pouvoirs distincts. Toutefois, l'administration municipale de Montréal, de Québec et de Laval pourrait être régie par des lois particulières.

RECOMMANDATION XV-1

Une seule loi des municipalités devrait remplacer la Loi des cités et villes, *le* Code municipal *et les chartes particulières, à l'exception de celles de Montréal, de Québec et de Laval.*

On aura remarqué que dans les trois chapitres précédents, nous nous sommes appliqués à recommander des mesures qui visent à assurer aux municipalités un financement équilibré et suffisant. En conséquence, les lois qui donneraient suite à nos recommandations, devraient aussi être simples et d'application générale. Nous avons recommandé, au chapitre XII, que l'on abroge les dispositions relatives à l'évaluation foncière et contenues dans différentes lois, pour les remplacer par des dispositions uniformes en matière d'évaluation. Nous recommandons également que soient abrogées les autres dispositions touchant la fiscalité, que l'on trouve dans le *Code municipal*, la *Loi des cités et villes* et les chartes particulières, et de leur substituer des dispositions uniformes en matière de fiscalité municipale. Ainsi, toutes les municipalités auraient accès au même ordre d'impôts, sans devoir recourir nécessairement aux mêmes taxes. Les cas d'exception ne seraient prévus que dans les lois particulières, adoptées pour les besoins des grandes agglomérations.

RECOMMANDATION XV-2

Les dispositions relatives à la fiscalité, que nous proposons d'inclure dans la nouvelle Loi des municipalités, *devraient être uniformes tout comme celles qui se rapportent à l'évaluation.*

L'administration des emprunts

Grâce à la vigilance et à l'efficacité de la Commission municipale, le contrôle des emprunts municipaux est bien organisé au Québec. Nous nous permettons toutefois de suggérer quelques modifications à la pratique présentement en vigueur.

Nous proposons que soient abolies les prescriptions du *Code municipal*, de la *Loi des cités et villes*, des chartes municipales et des autres lois connexes, qui obligent les municipalités à soumettre à l'approbation des électeurs-propriétaires les emprunts contractés pour financer des travaux généraux d'immobilisations. Cependant, afin de parer à toute éventualité, une procédure d'appel ou de revision pourrait être instituée en matière d'emprunt. À cet égard, on pourrait utiliser le mécanisme déjà en place à la Commission municipale.

Un referendum qui soumet les décisions d'un conseil dûment élu pour servir l'ensemble des contribuables, au contrôle d'une partie d'entre eux, soit les seuls propriétaires, n'est plus démocratique, car les locataires supportent leur part du fardeau de l'impôt foncier et contribuent au même titre que les propriétaires aux autres impôts municipaux. On peut s'interroger d'ailleurs sur l'utilité d'un tel referendum, puisque les emprunts des municipalités doivent être approuvés par le ministre des Affaires municipales, par la Commission municipale et, en certaines circonstances, par la Régie des eaux et le ministre de la Santé. Tous ces contrôles protègent les contribuables contre les excès possibles. De plus, le referendum peut retarder l'exécution de travaux indispensables au progrès d'une collectivité.

Enfin le recours au referendum n'est plus aussi fréquent aujourd'hui qu'auparavant. Les municipalités ne sont plus tenues, en effet, de soumettre au referendum les emprunts destinés à financer l'installation des conduites d'eau et d'égout, la construction d'usines d'épuration des eaux et les travaux sanitaires. En outre, plusieurs chartes exemptent des municipalités de toute restriction de cette nature à leur pouvoir d'emprunt.

Le referendum devrait être maintenu, néanmoins, dans le cas des emprunts destinés à financer certaines améliorations que le conseil municipal n'a pas le pouvoir d'autoriser de son chef, parce qu'elles sont à la charge d'un seul quartier ou section de la municipalité. Toutefois, la qualité d'électeur, lors de ce referendum, devrait être étendue à tous les contribuables, tant propriétaires que locataires.

RECOMMANDATION XV-3

On devrait abolir les prescriptions du Code municipal, *de la* Loi des cités et villes, *des chartes municipales et autres lois connexes, qui obligent les municipalités à soumettre à l'approbation des électeurs-propriétaires les emprunts contractés pour financer les travaux généraux.*

Il arrive que des municipalités, particulièrement les plus petites, doivent contracter des emprunts de faible importance, de $50,000 à $75,000 par exemple. De tels emprunts sont fréquents; ils équivalaient même en nombre, en 1964, à 30% des émissions d'obligations municipales, soit 80 sur 263. Cependant, leur valeur n'atteignait au total que $3.8 millions, soit moins de 2% de celle de toutes les obligations municipales émises dans le même temps. Les municipalités éprouvent souvent des difficultés à contracter ces petits emprunts, soit parce que leur nom et leur situation financière sont peu connus, soit parce que des emprunteurs plus importants accaparent déjà le marché des obligations. Les municipalités qui réussissent à emprunter dans de telles circonstances, doivent souvent payer des intérêts de même que des frais de courtage plus élevés.

Afin de parer à ces difficultés, nous proposons qu'un nouveau service soit créé à l'intérieur de la Commission municipale, celui du crédit municipal, dont la fonction serait d'accorder aux municipalités qui le désirent, des prêts de faible importance et à long terme. En raison des garanties qu'elle offre et des forts montants qu'elle pourrait emprunter, la Commission municipale serait en mesure de faire épargner des sommes importantes aux municipalités, tant sur les intérêts que sur les frais de courtage, même si elle exigeait des municipalités, pour faire ses propres frais, un taux d'intérêt légèrement supérieur à celui qu'elle obtiendrait elle-même.

Certes, toutes les municipalités pourraient également avoir recours au service du crédit municipal, mais celui-ci ne devrait s'occuper que des demandes de petits prêts n'excédant pas $100,000 par exemple, en vue d'aider les plus petites municipalités, rurales notamment. Il faudrait toutefois éviter que les municipalités au crédit bien établi, ne viennent fausser les objectifs de ce service de financement en multipliant les émissions d'obligations de $100,000 et moins.

RECOMMANDATION XV-4

Un service de crédit municipal devrait être établi au sein de la Commission municipale, afin d'accorder aux municipalités des prêts de faible importance et à long terme.

Le regroupement municipal

Le Québec, comme nous l'avons vu au chapitre XI, compte deux fois plus de municipalités, bien qu'un million d'habitants de moins que l'Ontario. Les municipalités urbaines du Québec sont particulièrement marquées par l'éparpillement attribuable non seulement à la dispersion dans l'espace, mais surtout au découpage artificiel de leur territoire. En examinant les cartes des diverses régions économiques, insérées au chapitre XI et résumées dans le tableau XV-1, on constate que plus de la moitié des municipalités urbaines sont concentrées

dans une cinquantaine d'agglomérations environ. Le Québec comprend 216 municipalités urbaines de plus de 2,500 habitants, la région de Montréal exclue. De ce nombre, 126 sont adjacentes les unes aux autres et constituent de fait 40 agglomérations. Seules les 90 autres sont trop dispersées pour être agglomérées l'une à l'autre, à moins de se fondre, dans certains cas, avec des municipalités rurales environnantes.

TABLEAU XV-1

Concentration des municipalités urbaines selon les régions économiques, en 1964

	Municipalités isolées	Municipalités adjacentes	
		Municipalités	Agglomérations
Gaspé — Rive-Sud	24	6	3
Saguenay — Lac St-Jean	2	16	4
Québec	11	25	5
Trois-Rivières	6	9	3
Cantons de l'Est	13	16	6
Richelieu — Laurentides	20	40	14
Outaouais	3	8	2
Abitibi — Témiscamingue	7	4	2
Côte-Nord — Nouveau-Québec	4	2	1
TOTAL	90	126	40

Remarque: Nous avons omis de nos calculs la région de Montréal, à cause de sa situation géographique particulière.

Source: Enquête de la Commission.

De fait, le tracé des frontières municipales est le résultat d'une évolution historique, politique et sociale fort complexe, qui allait souvent à l'encontre de la rationalisation économique et de l'efficacité administrative. On peut voir les répercussions de cet état de choses, par exemple, dans l'organisation des services publics tels que le transport en commun, le corps de police, la protection contre les incendies, les services d'eau et d'égout.

Par ailleurs, le territoire des agglomérations rurales est le plus souvent découpé pour former plusieurs administrations municipales au sein d'une même localité. Il s'ensuit que la multiplication des conseils municipaux, le petit nombre des habitants et l'insuffisance de l'assiette fiscale ainsi que les fortes variations dans la superficie des municipalités, entravent souvent l'exercice et l'extension des fonctions municipales. Bon nombre de municipalités n'ont pas, en effet, les dimensions territoriales ou démographiques suffisantes

pour organiser certains services municipaux, ni les moyens d'engager des spécialistes pour améliorer l'efficacité de leurs services. Même si ces municipalités en avaient les moyens, le rendement de ces spécialistes serait limité par la dimension du territoire ou par l'étendue des problèmes à résoudre.

La multiplicité des administrations peut entraîner une utilisation incomplète de l'équipement municipal dans les agglomérations urbaines. C'est le cas de plusieurs services, particulièrement de tous ceux qui ne peuvent être bien organisés que sur une base régionale, tels l'approvisionnement en eau potable et l'épuration des eaux vannes. Il est bien évident que la multiplication inconsidérée de ces services abaisse le rendement du capital et de la main-d'oeuvre. Le morcellement d'un territoire naturellement homogène en plusieurs municipalités ne favorise pas la planification urbaine qui ne saurait s'appliquer, à la lumière de prévisions à long terme, qu'à une région à la fois suffisamment vaste et populeuse.

Si l'on envisage maintenant la répartition des charges entre les contribuables, on constate qu'un regroupement judicieux de municipalités rendrait le fardeau des impôts plus équitable en atténuant certaines disparités. Par exemple, l'établissement d'industries et de commerces favorise souvent les contribuables d'une municipalité au détriment de ceux d'autres municipalités d'une même agglomération. Il en résulte des inégalités dans l'imposition de la propriété domiciliaire, qu'un regroupement des municipalités contribuerait à réduire. La situation s'aggrave là où une des municipalités est amenée à organiser ou à rendre des services dont bénéficie, directement ou indirectement, la population des municipalités environnantes sans contribuer à en défrayer le coût.

Somme toute, une politique de regroupement municipal favoriserait à la fois l'efficacité, l'économie et l'équité. En outre, elle hâterait la formation de villes de taille moyenne qui manquent tellement au Québec, comparativement à l'Ontario, pour jouer le rôle de pôles de croissance dans le développement régional. En conséquence, nous recommandons que le gouvernement intensifie sa politique de regroupement municipal, chaque fois qu'il en résulterait une plus grande efficacité administrative et une meilleure répartition des sources et des charges fiscales.

RECOMMANDATION XV-5

Le gouvernement devrait intensifier sa politique de regroupement municipal dans la mesure où celui-ci contribue à l'économie et à l'efficacité administrative ainsi qu'à l'équité fiscale.

TROISIÈME PARTIE

La fiscalité scolaire

Chapitre XVI — **Les dépenses et les revenus des commissions scolaires**

Chapitre XVII — **Le mode de financement des commissions scolaires**

Chapitre XVI

Les dépenses et les revenus des commissions scolaires

Il n'entrait pas dans notre mandat d'étudier le financement de l'ensemble de l'enseignement au Québec, qui est l'objet des recherches et des recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement. Cependant, notre mandat nous enjoignait d'étudier particulièrement les sources de revenu des commissions scolaires et les subventions qui leur sont versées, ainsi que les relations financières et fiscales entre le gouvernement provincial, les municipalités et les commissions scolaires. Nous ne considérerons donc que le financement de cette partie de l'enseignement qui est confiée aux commissions scolaires, à l'exclusion du secteur privé de l'enseignement secondaire, dit classique, et de l'enseignement universitaire. Nous avons toutefois cru bon de nous entendre avec les membres de la Commission d'enquête sur l'enseignement, de façon à proposer, pour assurer les revenus nécessaires au progrès de l'enseignement public, des recommandations appropriées à l'ensemble du financement de l'éducation.

Il ne nous appartient pas de démontrer la nécessité de l'enseignement ni de proposer la modification des services scolaires eux-mêmes. Nous devons néanmoins tenir compte du rythme d'accroissement des dépenses des commissions scolaires pour répondre aux aspirations d'une société de plus en plus urbanisée et en voie d'industrialisation. Il est bien sûr, ainsi que nous l'avons aperçu au chapitre III, que le passage d'un mode de vie rurale à un mode de vie urbaine a entraîné la nécessité de pousser plus loin la formation scolaire des jeunes, appelés à contribuer et à participer au progrès social et économique de la société. À mesure que le Québec s'industrialise, cette exigence se fait sentir davantage suivant les besoins de la spécialisation dans tous les champs de l'activité humaine.

On va en voir le reflet dans l'analyse de l'évolution des dépenses des commissions scolaires au cours des dix dernières années. Nous mettrons en regard de ces déboursés, les revenus des commissions scolaires durant la même période, afin d'avoir une vue d'ensemble des besoins financiers dans ce secteur de l'enseignement. Puis, nous examinerons plus particulièrement l'évolution des principales sources de revenu des commissions scolaires, à savoir l'imposition foncière et les subventions gouvernementales.

Les dépenses des commissions scolaires

Les dépenses des commissions scolaires du Québec ont, au total, presque quadruplé durant les dix dernières années, soit de 1956 à 1965, alors qu'elles étaient multipliées par 2.5 par élève. Cette augmentation considérable reflète les besoins croissants de l'enseignement élémentaire et secondaire que dispensent ces institutions. Il est même probable que les besoins furent plus grands que ne l'indiquent les chiffres, puisque plusieurs d'entre eux ne purent être satisfaits, faute de ressources suffisantes.

On peut attribuer l'augmentation de ces dépenses à de multiples causes. Il y eut, d'une part, une croissance rapide de la population d'âge scolaire depuis le début de la décennie 1950. D'autre part, le coût moyen de l'enseignement s'est accru sensiblement par suite de la hausse des salaires du personnel enseignant, tant laïc que religieux, de la laïcisation progressive du corps professoral et d'un équipement scolaire plus coûteux. D'autres facteurs ont également influé sur l'évolution des dépenses, telles la scolarité à un âge plus avancé et la forte augmentation du nombre d'élèves au cours secondaire où les frais de l'enseignement sont plus élevés qu'au niveau élémentaire. Deux d'entre eux retiendront surtout notre attention, soit l'accroissement de la population d'âge scolaire et celui des inscriptions au cours secondaire.

Nous avons vu au chapitre III que la population âgée de moins de 14 ans avait crû, au Québec, à un rythme supérieur à celui des plus de 14 ans depuis 1951. Nous avons alors dégagé les répercussions fiscales de ce rajeunissement

TABLEAU XVI-1

Dépenses des commissions scolaires du Québec, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 30 juin	Total		Par élève	
	Millions de dollars	Accroissement annuel	$	Accroissement annuel
		%		%
1956	137.3	—	161	—
1957	161.1	17.3	181	12.4
1958	182.2	13.1	194	7.2
1959	213.1	17.0	216	11.3
1960	240.1	12.7	233	7.9
1961	289.7	20.7	267	14.6
1962	345.0	19.1	302	13.1
1963	408.7	18.5	341	12.9
1964	446.0	9.1	358	5.0
1965	509.3	14.2	396	10.6
Accroissement annuel moyen	—	15.7	—	10.6

Sources: Les tableaux 69 et 70 de l'appendice statistique.

de la population. Cette évolution démographique s'est manifestée, dans le domaine scolaire, par un accroissement plus rapide du nombre d'élèves inscrits au cours élémentaire que du chiffre de la population totale. Le premier a été, en effet, de 2.9%, tandis que le deuxième était de 2.3% de 1956 à 1965. L'augmentation des coûts de l'enseignement provient également de l'importance qu'a pris le cours secondaire dans le cadre des commissions scolaires, où le nombre d'inscriptions au cours secondaire a crû de 13.8% par année de 1956 à 1965, comparativement à 4.7% pour l'ensemble de l'enseignement élémentaire et secondaire public.

Il se trouve que, par surcroît, le coût de l'enseignement est plus élevé et s'accroît plus vite par élève au niveau secondaire qu'au cours élémentaire. Selon des données fournies par la direction générale de la planification du ministère de l'Éducation, les coûts de l'enseignement par élève s'élevaient à $415 au cours secondaire, au regard de $271 au cours élémentaire, en 1961/62. Ils sont passés respectivement à $590 et à $322 en 1964/65. C'est-à-dire que l'écart s'est élargi de 53% à 83%.

L'accroissement des besoins scolaires se manifeste également dans l'évolution de la dette obligataire, telle qu'elle apparaît au tableau XVI-2. Les immobilisations que les commissions scolaires ont faites pour la construction et l'agrandissement d'écoles, ont contribué à accroître leur dette obligataire à un rythme annuel de 14% au cours de la dernière décennie. Or, à l'encontre des administrations supérieures, les commissions scolaires ont des moyens limités d'emprunt, en raison de l'importance que prend dans leur budget le service de la dette. En effet, ce dernier absorbait, par les intérêts et le rachat d'obligations, 32.4% de leurs revenus de sources locales en 1965, comparativement à 27.6% en 1956 (1). C'est dans le dessein d'alléger le fardeau de ce service que le gouvernement du Québec assuma, par la *Loi facilitant davantage les progrès scolaires dans la province*, adoptée en 1956, jusqu'à la moitié du service de la dette des commissions scolaires autres que celles de Montréal et de Québec.

TABLEAU XVI-2

Dette obligataire des commissions scolaires, de 1956 à 1964

Au 31 décembre	Dette totale	Subventions à recevoir	Dette nette	Accroissement de la dette nette
	(en millions de dollars)			%
1956	220.4	64.4	156.0	—
1957	254.6	69.7	184.9	18.5
1958	284.7	71.1	213.6	15.5
1959	326.4	77.7	248.7	16.4
1960	360.6	83.3	277.3	11.5
1961	407.6	95.1	312.5	12.7
1962	465.4	103.9	361.5	15.7
1963	502.3	102.5	399.8	10.6
1964	529.4	85.9	443.5	10.9
Accroissement moyen annuel				14.0

Source: Échéancier consolidé de toutes les émissions d'obligations scolaires en cours au 31 décembre, la Commission municipale du Québec.

Ces quelques indications mettent déjà en évidence certains aspects du problème financier des commissions scolaires. Toutefois, on n'en découvrira vraiment toute la complexité que par l'analyse des revenus.

(1) Pourcentages établis à l'aide des tableaux 68 et 69 de l'appendice statistique.

Les revenus des commissions scolaires

Tout comme dans les autres secteurs publics que nous avons analysés précédemment, les revenus n'ont pas crû au même rythme que les dépenses ou, en d'autres termes, que les besoins dans le domaine scolaire. Alors que les dépenses augmentaient, de 1956 à 1965, à un taux annuel global de 15.7% et de 10.6% par élève, les revenus, à l'exclusion des subventions d'équilibre budgétaire, ne croissaient au total qu'à un taux annuel de 14.6% et de 9.5% par élève. Le tableau XVI-3 exprime l'évolution des revenus des commissions scolaires de 1956 à 1965.

TABLEAU XVI-3

Revenus des commissions scolaires du Québec, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 30 juin	Total		Par élève	
	Millions de dollars	Accroissement annuel	$	Accroissement annuel
		%		%
1956	131.3	—	154	—
1957	152.2	15.9	171	11.0
1958	173.6	14.0	185	8.2
1959	201.0	15.8	204	10.3
1960	237.7	18.3	231	13.2
1961	265.8	11.8	245	6.1
1962	326.4	22.8	285	16.3
1963	369.6	13.2	309	8.4
1964	411.5	11.3	330	6.8
1965	446.5	8.5	347	5.2
Accroissement annuel moyen	—	14.6	—	9.5

Remarque: Les subventions d'équilibre budgétaire, au montant de $34.5 millions en 1964 et de $63.0 millions en 1965, ne sont pas comprises dans ces données.

Sources: Les tableaux 68 et 70 de l'appendice statistique.

Le rythme différent d'accroissement des dépenses et des revenus entraîne nécessairement un déficit annuel ou, si l'on préfère, un excédent des dépenses sur les revenus. Le tableau XVI-4 fait voir que ce déficit a augmenté graduellement depuis 1956 et de façon considérable de 1961 à 1965.

On peut mieux observer la marche du financement des commissions scolaires, si l'on compare l'évolution des diverses catégories de revenu, telles

TABLEAU XVI-4

Excédent des dépenses sur les revenus des commissions scolaires, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 30 juin	Millions de dollars
1956	6.0
1957	8.8
1958	8.6
1959	12.1
1960	2.4
1961	23.9
1962	18.6
1963	39.1
1964	34.5
1965	62.8

Sources: Les tableaux 68 et 69 de l'appendice statistique.

qu'elles apparaissent au tableau XVI-5. Celui-ci montre clairement que l'impôt foncier et les subventions du gouvernement du Québec sont de loin les deux sources majeures de revenu de ces organismes. On sait, par ailleurs, que la taxe de vente scolaire a été intégrée à la taxe de vente provinciale au cours de l'exercice 1961/62; elle ne figure donc plus parmi les sources de revenu. La

TABLEAU XVI-5

Revenus des commissions scolaires selon les sources, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 30 juin	Impôt foncier	Taxe de vente	Subventions	Autres revenus	Total
	(en millions de dollars)				
1956	71.2	17.3	38.3	4.5	131.3
1957	84.8	17.1	45.1	5.2	152.2
1958	92.8	20.9	53.9	6.0	173.6
1959	102.1	32.8	59.2	6.9	201.0
1960	119.5	38.2	71.0	9.0	237.7
1961	129.0	40.5	85.6	10.7	265.8
1962	146.3	9.4	158.5	12.2	326.4
1963	168.0	—	185.5	16.1	369.6
1964	194.8	—	229.9	21.3	446.0
1965	221.3	—	260.6	27.6	509.5

Remarque: Les subventions d'équilibre budgétaire sont comprises dans les données de 1964 et 1965.

Source: Le tableau 68 de l'appendice statistique.

rubrique « autres revenus » comprend principalement des frais d'enseignement payés aux commissions scolaires régionales par des commissions locales, ainsi que la rétribution mensuelle imposée aux parents avant l'instauration de la gratuité scolaire en 1961/62.

Il est assez remarquable que la recette de l'impôt foncier, tout en continuant de croître considérablement, ait été dépassée en 1962 par le montant des subventions gouvernementales qui ont englobé à ce moment-là la taxe de vente scolaire. Toutefois, on saisit mieux l'évolution du financement des commissions scolaires lorsqu'on exprime le produit de leurs sources de revenu en pourcentage de l'ensemble de leurs recettes, ainsi que le fait le tableau XVI-6.

TABLEAU XVI-6

Répartition des revenus des commissions scolaires selon les sources, de 1956 à 1965

	1956	1958	1961	1962	1964	1965
	%	%	%	%	%	%
Impôt foncier	54.2	53.4	48.5	44.8	43.7	43.4
Rétribution mensuelle	2.0	2.1	1.9	—	—	—
Frais d'enseignement	—	—	0.4	1.8	2.9	3.7
Taxe de vente	13.2	12.1	15.3	2.9	—	—
Subventions	29.2	31.1	32.2	48.5	51.5	51.1
Autres revenus	1.4	1.3	1.7	2.0	1.9	1.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Le tableau 68 de l'appendice statistique.

L'impôt foncier et les subventions constituent ensemble presque la totalité des revenus des commissions scolaires; leur produit équivalait, en 1965, à 94.5% de toutes les recettes destinées à financer l'enseignement public. Vu l'importance prépondérante de ces deux sources de revenu, nous nous devons d'en examiner l'évolution de façon particulière, afin d'éclairer nos recommandations sur l'aménagement du financement des commissions scolaires.

L'impôt foncier

L'imposition des biens-fonds pour les besoins de l'enseignement public a précédé quelque peu l'application générale de l'impôt foncier municipal. C'est en effet le 18 septembre 1841 que le parlement de la province du Canada a adopté l'*Acte établissant des écoles publiques pour toute la province*, en prévoyant notamment la formation de municipalités scolaires et une contribution obligatoire des propriétaires fonciers en proportion de la valeur de leurs biens-fonds. Cette loi, amendée et modifiée particulièrement en 1845 et en 1846, fut à

l'origine et à la base de notre organisation actuelle, pour ce qui est de ses éléments essentiels comme l'établissement des commissions scolaires et l'imposition foncière.

Comme nous l'avons vu plus haut, la part du produit de l'impôt foncier dans l'ensemble des revenus des commissions scolaires, a diminué sensiblement au cours des dix dernières années, n'en constituant plus en 1965 que 43.4%, comparativement à 54.2% en 1956. Toutefois, il reste une source bien substantielle de revenu, dont le rendement n'a cessé de croître, en chiffres absolus, de 1956 à 1965.

Si on distingue le produit de l'impôt foncier venant des particuliers et des sociétés, on constate que le premier, tout en gardant la première place, a augmenté moins rapidement que le deuxième de 1956 à 1965. L'impôt foncier des sociétés a crû à un taux à peu près égal à celui des dépenses, de sorte qu'il équivaut toujours au même pourcentage de l'ensemble des revenus. Dans le même temps, l'impôt foncier des particuliers passait de 35.8% à 25.8% des recettes totales des commissions scolaires. Le taux annuel moyen de l'accroissement des recettes totales de l'impôt foncier est resté cependant inférieur à celui des dépenses scolaires pendant cette période, puisque le premier atteignait 13.5%, ainsi qu'il ressort du tableau XVI-7, et le second, 15.7%, comme nous l'avons vu au tableau XVI-1.

Toute cette analyse ne vaut que pour l'ensemble du Québec et ne traduit pas forcément le rendement de l'impôt foncier dans chaque région, puisque l'impôt se ressent du degré de développement économique. À analyser son rendement par région économique, on peut toucher du doigt l'inégalité qu'il entraîne dans le financement des services scolaires, ainsi que nous l'avons constaté, au chapitre XI, pour le financement des services municipaux. De fait, le tableau XVI-8 révèle que le revenu de l'impôt foncier par élève varie presque de 1 à 5 entre la région la plus défavorisée et la région la plus industrialisée du Québec.

Une telle disproportion, reflet de la disparité de la richesse foncière, laisse assez soupçonner l'inégalité des services scolaires qui, toute proportion gardée des variations de coûts entre une grande ville et une petite agglomération rurale, ne seraient financés qu'avec l'apport du rendement de l'impôt foncier. On peut ainsi comprendre pourquoi les subventions du gouvernement ont pris le pas sur l'impôt foncier parmi les sources de revenu des commissions scolaires. Nous nous demandons maintenant si ces subventions réussissent à combler les écarts entre les régions les plus dépourvues et les régions les plus riches.

Les subventions du gouvernement du Québec

On a pu remarquer plus haut que le montant des subventions forme, dans l'ensemble des revenus des commissions scolaires, une proportion plus élevée que le produit de l'impôt foncier depuis 1961/62. Il convient de signaler toute-

TABLEAU XVI-7

Revenus des commissions scolaires provenant de l'impôt foncier, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 30 juin	des particuliers		des sociétés		total	
	Millions de dollars	% du revenu total	Millions de dollars	% du revenu total	Millions de dollars	% du revenu total
1956	47.1	35.8	24.1	18.4	71.2	54.2
1957	55.2	36.3	29.6	19.4	84.8	55.7
1958	59.7	34.4	33.1	19.0	92.8	53.4
1959	64.7	32.2	37.4	18.6	102.1	50.8
1960	75.4	31.7	44.1	18.6	119.5	50.3
1961	77.8	29.3	51.2	19.2	129.0	48.5
1962	86.6	26.5	59.7	18.3	146.3	44.8
1963	99.9	27.0	68.1	18.5	168.0	45.5
1964	115.9	25.9	78.9	17.7	194.8	43.7
1965	131.4	25.8	89.9	17.6	221.3	43.4
Accroissement annuel moyen	12.2		15.8		13.5	

Source: Le tableau 68 de l'appendice statistique.

TABLEAU XVI-8

Produit de l'impôt foncier scolaire selon les régions économiques, en 1963

	Millions de dollars	Dollars par élève	Pourcentage du revenu total
Gaspé — Rive-Sud	5.4	49	22.2
Saguenay — Lac St-Jean	8.8	120	42.0
Québec	14.7	100	36.2
Trois-Rivières	8.3	118	43.5
Cantons de l'Est	12.4	107	37.4
Richelieu — Laurentides	21.7	122	37.4
Montréal	82.6	211	58.9
Outaouais	6.0	129	44.2
Abitibi — Témiscamingue	4.2	93	35.2
Côte-Nord — Nouveau-Québec	3.9	201	52.7
Ensemble des régions	168.0	140	45.5

Source: Le tableau 73 de l'appendice statistique.

fois que, jusqu'en 1960/61, les commissions scolaires avaient accès à une partie de la taxe de vente qu'elles touchent maintenant sous forme de subventions. Il faut donc tenir compte de cette modification dans le calcul de l'accroissement des subventions. Ainsi, le tableau XVI-9 réunit le produit de la taxe de vente et le montant des subventions pour l'exercice 1961, afin de rendre les données de cette année-là comparables à celles de 1963.

TABLEAU XVI-9

Subventions gouvernementales versées aux commissions scolaires selon les régions économiques, en 1961 et en 1963

	1961		1963	
	Subventions et taxe de vente		Subventions	
	Par élève	Par rapport au revenu total	Par élève	Par rapport au revenu total
	$	%	$	%
Gaspé — Rive-Sud	98	70.0	164	73.4
Saguenay — Lac St-Jean	117	54.1	150	52.3
Québec	131	61.5	162	58.4
Trois-Rivières	96	46.0	140	51.5
Cantons de l'Est	122	56.0	165	57.7
Richelieu — Laurentides	119	53.0	185	56.7
Montréal	117	36.6	138	38.6
Outaouais	109	47.2	149	51.0
Abitibi — Témiscamingue	111	56.0	155	58.8
Côte-Nord — Nouveau-Québec	114	37.9	149	39.1
Ensemble des régions	116	47.4	155	50.2

Source: Le financement des commissions scolaires au Québec, 1950/51 — 1962/63, Bureau de la statistique du Québec.

Plusieurs constatations se dégagent de ce tableau. En premier lieu, les subventions n'ont pas la même importance dans le budget des commissions scolaires de toutes les régions. Sauf dans les régions de Montréal et de la Côte-Nord, elles équivalaient en 1963 à plus de 50% des revenus d'ordre scolaire, et même à près des trois quarts en Gaspésie. En deuxième lieu, les subventions ont augmenté le plus rapidement en Gaspésie où les revenus de l'impôt foncier sont le moins élevés. Il semble, toutefois, que l'accroissement des subventions n'ait tenu compte qu'en partie du rendement de l'impôt foncier. En effet,

on serait porté à croire, à prime abord, que le montant des subventions par élève varie en raison inverse du rendement de l'impôt foncier dans les diverses régions, si l'on s'en tenait aux cas de la Gaspésie et de la Côte-Nord. En examinant les chiffres de plus près, toutefois, on constate que les sommes attribuées par élève ne sont pas proportionnées au produit de l'impôt foncier. Ainsi, les commissions scolaires des régions des Cantons de l'Est et de la Gaspésie ont reçu à peu près le même montant par élève, soit $165 et $164 respectivement en 1963, alors que le rendement de l'impôt foncier par élève était environ deux fois plus élevé dans celle-là que dans celle-ci, soit de $107 au regard de $49.

Tout compte fait, les subventions de l'État semblent tendre à uniformiser les revenus des commissions scolaires à travers les diverses régions du Québec. Cependant les chiffres nous manquent de 1963 à 1965 pour vérifier si cette tendance s'est maintenue au milieu des changements que le gouvernement a apportés au régime des subventions depuis 1963. Il reste à voir quelles furent les mesures à l'origine de ces modifications. Nous passerons donc sommairement en revue la loi et les directives gouvernementales qui ont prévalu au cours des dernières années, de façon à faire mieux saisir la portée de nos recommandations qui font l'objet du chapitre suivant.

Avant juillet 1961, les commissions scolaires avaient une très grande liberté dans l'administration de leurs dépenses et de leurs revenus, puisqu'elles n'avaient à peu près aucun compte à rendre au gouvernement provincial, dont les subventions étaient généralement discrétionnaires et inconditionnelles (1). Chaque commission scolaire devait financer la différence entre ses dépenses et les subventions gouvernementales en recourant à ses propres sources de revenu, à savoir l'impôt foncier, la taxe de vente et les rétributions mensuelles versées par les parents. Ainsi, les sources locales de revenus jouaient un rôle complémentaire dans l'équilibre des dépenses et des revenus.

Le gouvernement du Québec a adopté une nouvelle attitude à l'égard du financement des commissions scolaires, lorsqu'il a fait approuver, le 9 juin 1961, la *Loi pour aider les commissions scolaires à s'acquitter de leurs obligations.* Cette loi apporta les modifications suivantes.

a) Les subventions destinées à financer les dépenses ordinaires devinrent entièrement statutaires. Elles comprennent des subventions uniformes par élève et des subventions variables par élève; le montant de ces dernières s'échelonne de $10 à $75 par élève selon le revenu de l'impôt foncier des sociétés. Il est également prévu toute une série de subventions supplémentaires, notamment pour l'organisation des classes maternelles et des classes pour enfants exceptionnels, dont les montants sont fixés suivant le critère établi pour les subventions variables.

---

(1) Certaines subventions statutaires destinées à financer les traitements du personnel enseignant furent toutefois établies en 1960.

b) La taxe de vente a cessé d'être imposée pour les besoins scolaires, de sorte que les revenus locaux sont tirés essentiellement de l'impôt foncier depuis l'abolition des rétributions mensuelles, survenue au cours de la même année.

Par ailleurs, les subventions destinées à la construction, à l'agrandissement ou à la réparation d'écoles sont demeurées en quelque sorte discrétionnaires, quoique leur montant soit déterminé d'après certaines normes administratives qui tiennent compte de la diversité des ressources fiscales des commissions scolaires. En somme, cette loi n'a pas modifié fondamentalement la structure du financement des commissions scolaires, puisque les revenus locaux ont continué de servir de complément aux subventions.

Il convient de souligner que la Commission des écoles catholiques de Montréal, le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal, la Commission des écoles catholiques de Québec et le Bureau des commissaires protestants de la ville de Québec ne sont pas soumis à ce régime. Ils reçoivent plutôt des subventions fixes de $50 par élève inscrit en maternelle, de $100 au cours élémentaire et de $175 au cours secondaire. Ainsi, le montant des subventions versées aux commissions scolaires des deux villes les plus importantes du Québec n'est pas lié à la contribution foncière des sociétés et tient lieu de tout autre type de subventions.

Les commissions scolaires continuèrent néanmoins à encourir des déficits annuels substantiels qui sont passés au total de $18.6 millions en 1961/62 à $62.8 millions en 1964/65, malgré l'application de ce nouveau régime de subventions. Il devenait évident qu'on ne pouvait exiger de chacune d'elles d'équilibrer son budget, en raison de la répartition inégale de la richesse foncière à travers le Québec, ainsi que nous l'avons démontré précédemment. C'est pourquoi, le gouvernement a adopté successivement, à partir du 29 août 1963, plusieurs mesures destinées à pallier les difficultés financières d'un grand nombre de commissions scolaires. Par exemple, il consentit à assumer les dettes résultant des déficits accumulés au 30 juin 1963, puis étendit cette décision aux exercices 1964/65 et 1965/66, à condition que les commissions scolaires bénéficiaires eussent procédé à l'uniformisation des taux de l'impôt foncier.

Il en est résulté une transformation du mode de financement des commissions scolaires, dès lors qu'on commença à faire de l'impôt foncier le critère d'uniformisation des revenus et à attribuer aux subventions un rôle complémentaire pour combler l'écart entre les dépenses et les revenus de source locale.

À cette première exigence posée aux commissions scolaires, soit d'uniformiser leurs taux d'imposition foncière, le ministère de l'Éducation en a ajouté une autre par des circulaires datées du 23 novembre 1964 et du 30 avril 1965. Il a alors décidé de normaliser les dépenses des commissions scolaires pour les besoins des subventions d'équilibre budgétaire. Rien n'empêche une commission

scolaire de dépenser plus que le montant fixé par cette directive, pourvu qu'elle défraye ses dépenses supplémentaires à même ses propres sources de revenu, en particulier par une augmentation des taux d'imposition foncière.

Somme toute, en instituant un régime d'ensemble de subventions, le gouvernement du Québec a cherché à répartir aussi efficacement que possible les ressources qu'il affecte au financement des commissions scolaires. Il s'efforce, par la même occasion, de fournir à chacune d'elles les moyens nécessaires à la satisfaction de ses besoins. Il lui a semblé bon, à cette fin, de mesurer le montant de ses subventions au produit de l'impôt foncier scolaire, une fois les taux d'imposition uniformisés, et au déficit approuvé à la lumière des normes que le ministère de l'Éducation a établies en matière de dépenses. Les statistiques nous manquent évidemment pour évaluer les résultats d'une politique aussi récente. On ne saurait donc conclure que ces mesures ont permis aux commissions scolaires d'assurer des services comparables d'une région à une autre.

On peut douter, cependant, pouvoir résoudre complètement le problème financier des commissions scolaires, tant que la réforme générale du régime de l'impôt foncier, que nous proposons au chapitre XII, n'aura pas été appliquée. Tel qu'il est, l'impôt foncier ne saurait servir de critère approprié à l'uniformisation des revenus des diverses commissions scolaires à cause des méthodes arbitraires d'évaluation qui, prévalant encore dans la plupart des municipalités, empêchent d'apprécier les ressources respectives des diverses commissions scolaires. C'est à la lumière de cette réforme qu'il faudra dépasser l'étape de transition du régime actuel de subventions pour permettre aux commissions scolaires de faire face aux responsabilités accrues que leur imposent l'augmentation plus que proportionnelle de la population d'âge scolaire, la scolarité obligatoire à un âge plus avancé ainsi que l'obligation récente de dispenser l'enseignement secondaire dans les écoles publiques.

Chapitre XVII

Le mode de financement des commissions scolaires

L'impôt foncier sert à financer en bonne partie l'enseignement public au Québec, tout comme dans les autres provinces canadiennes et les États américains. Il convient donc d'examiner particulièrement le rôle que doit jouer cet impôt dans le financement des écoles publiques et de proposer, à la lumière de cette étude, les réformes nécessaires. C'est pourquoi nous analyserons successivement l'importance de l'impôt foncier dans la fiscalité scolaire, la structure de ses taux et, enfin, sa base ou son assiette.

Le rôle de l'impôt foncier scolaire

Dans les mémoires qui nous ont été remis, ainsi qu'à l'occasion des audiences publiques, de nombreuses critiques ont été soulevées contre l'utilisation de l'impôt foncier pour le financement de l'enseignement public. On a suggéré à cet effet, soit de l'abolir immédiatement ou d'y parvenir par étapes,

soit de réduire la place qu'il tient dans le financement de l'enseignement, quitte à compenser la diminution des revenus de cette source par l'apport d'autres impôts ou par une augmentation des subventions de l'État. On trouvera à l'appendice général, pièce 6, un résumé de ces diverses opinions.

Nous avons examiné ces arguments avec d'autant plus de souci que nous étions déjà conscients que cet impôt a engendré un malaise, particulièrement en milieu rural, et soulevé divers problèmes en raison de sa coexistence avec un impôt du même type dans le secteur municipal. Une telle situation n'est cependant pas exclusive au Québec, car pareils problèmes existent dans les autres provinces canadiennes de même qu'aux États-Unis. Nous croyons néanmoins que l'impôt foncier doit, ici comme ailleurs, rester une source de financement des commissions scolaires, et ce, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le principe des bénéfices reçus, qui justifie ordinairement l'imposition foncière pour les besoins municipaux, s'applique aussi, quoique dans une moindre mesure, au domaine scolaire puisque les services de l'enseignement profitent à la population locale. En plus de servir à l'éducation des enfants de la localité, les investissements scolaires contribuent à améliorer l'infrastructure d'un milieu, à l'instar des services municipaux. Il est bien clair que la présence d'écoles valorise un milieu et, par ricochet, les propriétés qui s'y trouvent.

En deuxième lieu, comme nous l'avons mentionné au chapitre XII, l'impôt foncier a un caractère local, car son assiette ou sa base peut être facilement circonscrite géographiquement. À cet égard, tous les substituts qu'on lui propose, notamment un impôt local sur le revenu des particuliers, sur les bénéfices des sociétés ou sur la consommation, seraient beaucoup plus difficiles à appliquer. Il serait impossible d'en délimiter la base à une localité en particulier et d'empêcher, en conséquence, l'évasion fiscale et les perturbations qui s'ensuivent. Au surplus, la structure administrative de l'impôt foncier a l'avantage d'exister déjà et de devoir subsister, puisque les municipalités s'en servent et continueront de l'utiliser pour percevoir une part importante de leur revenu.

Il faut reconnaître, en outre, que les commissions scolaires ont tiré de l'impôt foncier $221.3 millions au cours de l'exercice 1964/65. Si l'État avait dû fournir une telle somme aux commissions scolaires, il aurait été forcé d'augmenter sensiblement les impôts, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et la taxe de vente, ou de réduire les montants affectés à certains services aussi essentiels que la voirie, la santé et la sécurité sociale.

Il n'est pas dit, par ailleurs, contrairement à ce que plusieurs prétendent, que la suppression de l'impôt foncier scolaire entraînerait une baisse correspondante du coût des logements. Une telle mesure pourrait plutôt favoriser les

propriétaires d'immeubles par une réduction de leurs frais d'exploitation, dont ne bénéficieraient pas forcément les locataires.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons que l'impôt foncier demeure une source de financement pour les commissions scolaires.

RECOMMANDATION XVII-1

L'impôt foncier devrait demeurer une source de financement pour les commissions scolaires.

Il reste à déterminer quelle place doit tenir la contribution de la propriété foncière dans le financement de l'enseignement public. Nous avons vu, au chapitre précédent, que l'apport du produit de l'impôt foncier avait diminué graduellement, depuis 1956, dans l'ensemble des revenus des commissions scolaires. Cette évolution semble normale dès lors que l'instruction tend à devenir une charge collective que l'État assume graduellement au nom de toute la société. Il est bien évident qu'à l'heure où le progrès économique et social exige de pousser l'enseignement si loin et dans des directions si diverses, ni les familles, ni les petits groupes isolés ne pourraient se charger totalement d'une pareille entreprise sans que la formation des enfants ne fût compromise par la disparité des ressources familiales comme de la richesse foncière des milieux. Seul l'État est en mesure d'assurer l'égalité des services scolaires à travers les diverses régions. C'est pourquoi il tend à prendre une part de plus en plus grande dans le financement de l'enseignement public.

Il importe donc d'indiquer l'ordre de grandeur des contributions respectives de l'État et de la population locale au financement des commissions scolaires. À l'heure actuelle, la part des contributions locales constitue dans l'ensemble environ 40%. Mais vu le rythme de croissance plus rapide des dépenses scolaires que des ressources du milieu, la part de la population locale diminuera graduellement à moins qu'on ne relève les taux de la taxe foncière pour les besoins scolaires. Loin de proposer une telle augmentation, nous croyons que l'apport de la propriété foncière à l'enseignement devrait être fortement réduit et celui de l'État, intensifié d'autant, conformément à la tendance qui fait de l'enseignement un service collectif. À notre avis, la contribution de la propriété foncière ne devrait pas excéder le quart des dépenses de l'ensemble des commissions scolaires.

On doit prendre cette limite comme une proportion globale qui ne s'appliquerait pas mathématiquement à chacune des commissions scolaires. Ainsi, la contribution locale au financement des commissions scolaires serait plus forte là où la richesse foncière est plus élevée, et moindre en cas contrai re. Bref, nous recommandons de conserver l'impôt foncier pour les besoins scolaires, mais nous estimons que son importance devrait être réduite de façon marquée; ce qui laisserait aux municipalités une plus grande latitude dans l'utilisation de cette source de revenu pour le financement de leurs services.

RECOMMANDATION XVII-2

Afin de réduire progressivement la contribution de l'impôt foncier au financement des commissions scolaires, le gouvernement du Québec devrait accroître ses subventions. La contribution de la propriété foncière ne devrait pas excéder le quart des dépenses de l'ensemble des commissions scolaires.

Enfin, il est probable que l'accroissement des subventions, proposé plus haut, entraîne une augmentation des impôts provinciaux; mais il est plus équitable d'accroître ces derniers, notamment l'impôt sur le revenu, que de hausser de façon continuelle et excessive l'impôt foncier.

La structure des taux

Uniformisation de l'effort fiscal Nous avons indiqué au chapitre précédent certains côtés du problème financier des commissions scolaires liés, en majeure partie, à la disparité de la répartition de la richesse foncière à travers le Québec. Nous avons également fait une brève revue des diverses mesures prises par le ministère de l'Éducation pour uniformiser l'effort fiscal, régulariser l'octroi des subventions spécifiques et relier les subventions d'équilibre budgétaire aux dépenses scolaires normalisées. Cette réforme, bien qu'orientée dans la bonne direction, demeure forcément incomplète à cause du système défectueux de l'évaluation des biens immobiliers qui ne permet pas de comparer de façon certaine la richesse foncière d'une localité à l'autre, ainsi que nous l'avons montré au chapitre XII. Nous avons alors recommandé l'uniformisation, suivie de la normalisation de l'évaluation foncière selon des normes scientifiques. De l'avis des experts que nous avons consultés, il faudra un certain temps pour appliquer ces mesures à l'échelle de tout le Québec, soit environ trois ans pour l'uniformisation et peut-être jusqu'à dix ans pour la normalisation. Entre-temps, le ministère de l'Éducation devra forcément continuer à appliquer sa méthode d'uniformisation fondée sur les indices économiques, ainsi qu'à utiliser les informations qui lui sont fournies par les commissions scolaires régionales engagées elles-mêmes dans le processus d'uniformisation dans les limites de leur territoire.

Lorsque l'uniformisation de l'évaluation sera achevée partout au Québec, en tenant compte des écarts entre la valeur inscrite et la valeur réelle des propriétés, il sera alors plus facile d'établir un taux identique d'imposition foncière pour le financement des commissions scolaires à travers toutes les régions. Ce taux uniforme correspondra à un effort fiscal comparable partout au Québec, puisqu'il sera établi sur une base ou une assiette dont la dimension aura été ajustée pour correspondre à la valeur réelle des biens-fonds dans les diverses localités.

Il restera évidemment, entre les dépenses normalisées et le produit de l'impôt foncier à un taux uniforme, un écart que combleront les subventions

compensatoires ou d'équilibre budgétaire. Ainsi, les mesures que nous proposons parachèveront le système que le ministère de l'Éducation a déjà amorcé, ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent, en attribuant aux subventions un rôle complémentaire par rapport aux revenus de sources locales.

Voici, en somme, quel serait le mode de financement d'une commission scolaire:

a) le budget d'une commission scolaire serait soumis à l'approbation du ministère de l'Éducation;

b) le produit de l'impôt foncier, fixé à un taux uniforme, serait soustrait des dépenses normalisées qui, en fait, correspondraient à un programme d'enseignement de base(1);

c) l'écart entre les dépenses normalisées et le produit de l'impôt foncier serait comblé par une subvention d'équilibre budgétaire versée à la commission scolaire;

d) si la commission scolaire déboursait plus que le montant fixé en vertu des dépenses normalisées, elle devrait combler elle-même la différence en relevant, dans les limites de la localité, l'impôt foncier au delà du taux uniforme.

On remarquera que nous parlons de subventions d'équilibre budgétaire plutôt que de subventions spécifiques. Nous croyons que les premières sont préférables aux secondes, que le ministère de l'Éducation verse présentement en vertu de la *Loi des subventions aux commissions scolaires*. En effet, il est difficile, avec une échelle de taux fixe et définie par une loi, comme c'est le cas présentement pour les subventions spécifiques, d'établir un système de péréquation des revenus des commissions scolaires. Il en résulte que les commissions scolaires, dont les sources locales de revenu sont abondantes, reçoivent plus que leur part de subventions, alors que d'autres, moins favorisées, n'en reçoivent pas suffisamment pour leur permettre de se conformer aux normes de dépenses, établies par le ministère de l'Éducation. De plus, le régime des subventions statutaires ou spécifiques ne permet pas, par sa rigidité, de résoudre équitablement les cas particuliers. Enfin, le régime actuel des subventions statutaires ne tient pas compte de l'accroissement continu des coûts. C'est pour ces raisons que l'État a dû recourir à des subventions destinées à combler le déficit des commissions scolaires. Un régime de subventions d'équilibre budgétaire rend superflu l'octroi de subventions spécifiques. Enfin, l'abolition de ces dernières obligerait les commissions scolaires les plus favorisées à exiger de leurs contribuables un effort fiscal proportionné à celui que les commissions scolaires des régions défavorisées doivent réclamer des leurs.

---

(1) Rappelons que la Régie de l'évaluation foncière veillera à ce que les rôles d'évaluation soient établis à la valeur réelle des biens-fonds.

RECOMMANDATION XVII-3

Afin que le fardeau de l'impôt foncier scolaire soit réparti plus équitablement, les subventions versées aux commissions scolaires devraient tenir compte, d'une part, des dépenses normalisées admissibles et, d'autre part, d'un effort fiscal comparable à travers les diverses régions du Québec.

La disparité de la valeur des biens-fonds continuera évidemment de subsister entre les diverses localités, mais son effet sur le financement de l'enseignement public sera fortement atténué par le système que nous proposons. En effet, le produit des contributions locales minimales, exigibles pour les besoins des subventions compensatoires, varierait entre les localités selon la valeur respective de leurs biens-fonds. Ainsi, le rendement de l'impôt foncier à un taux uniforme ou, en d'autres termes, l'effort fiscal uniformisé, constituerait une mesure de péréquation des revenus des commissions scolaires, l'excédent des dépenses approuvées sur les recettes de l'impôt foncier devant être compensé par des subventions. Toutefois, les commissions scolaires devraient pouvoir imposer un effort fiscal plus élevé à leurs contribuables pour défrayer des services supérieurs à ceux qui sont prévus en vertu des dépenses normalisées, c'est-à-dire admissibles aux subventions de l'État.

RECOMMANDATION XVII-4

Les commissions scolaires devraient pouvoir imposer à leurs contribuables un taux d'impôt foncier scolaire, plus élevé que le taux uniforme, pour financer les dépenses excédant celles qui sont admissibles aux subventions.

L'imposition des biens-fonds des compagnies

Les commissions scolaires de Montréal et de Québec soumettent présentement les compagnies à un taux d'imposition foncière plus élevé que celui des particuliers. Dans quelques autres municipalités, les sociétés ne sont pas assujetties à un taux propre, mais au taux le plus élevé que fixe, pour les particuliers, la commission scolaire catholique ou la commission scolaire protestante. Il se trouve ainsi que la majorité des sociétés établies au Québec sont déjà soumises à un taux différent de celui des particuliers. Ramener les premières et les seconds à un taux unique dans ces endroits, ne ferait que favoriser les sociétés aux dépens des particuliers. Nous croyons, au contraire, qu'il conviendrait d'universaliser cette différence de taux d'imposition foncière à travers toutes les municipalités du Québec. En effet, plusieurs raisons justifient l'imposition plus élevée des biens-fonds des compagnies par rapport à ceux des particuliers.

Il est bien évident, d'un côté, que la plupart des entreprises ont intérêt à pouvoir trouver sur le marché environnant une main-d'oeuvre instruite, compétente et même spécialisée, selon une formation qui va de l'enseignement élémentaire jusqu'à l'enseignement supérieur. C'est particulièrement vrai au-

jourd'hui alors que les progrès techniques imposent des méthodes de production de plus en plus complexes. À ce compte, l'enseignement peut être considéré comme un élément des coûts d'exploitation pour l'industrie, qui est souvent forcée de voir elle-même à la formation de son personnel à défaut d'institutions aptes à le faire dans le milieu.

D'autre part, un taux d'imposition plus élevé sur les biens-fonds des sociétés rapporterait plus de revenus aux commissions scolaires des régions industrialisées qui auraient, en conséquence, moins recours aux subventions de l'État, libérant ainsi des sommes que le gouvernement pourrait alors affecter aux commissions scolaires des régions défavorisées. De cette façon, les bénéfices de l'essor industriel seraient davantage mis à la portée de toute la population québécoise.

Enfin, un taux plus élevé d'imposition sur les biens-fonds des compagnies permettrait d'obtenir un rendement supérieur de l'impôt foncier sans que le fardeau fiscal des sociétés en fût augmenté d'autant, puisque les sommes versées au titre de l'impôt foncier entrent dans les frais d'exploitation de l'entreprise, diminuant ainsi ses bénéfices imposables.

En conséquence, nous proposons que soit étendu à tout le Québec le régime de taux distincts, actuellement en vigueur à Montréal, à Québec et dans d'autres municipalités pour l'imposition foncière des biens des particuliers et des sociétés. Nous croyons, en tenant compte des circonstances actuelles, que cette différence devrait être éventuellement de l'ordre de 50%.

RECOMMANDATION XVII-5

Les biens-fonds des compagnies devraient être assujettis à un taux d'impôt foncier scolaire supérieur au taux d'imposition des biens-fonds des particuliers.

Il est difficile, en raison du manque d'uniformité de l'évaluation foncière et de la variété des taux actuels à travers le Québec, de préciser quels devraient être au départ les taux uniformisés respectifs de l'impôt foncier scolaire pour les particuliers et pour les sociétés. Au surplus, on ne saurait fixer ces taux sans connaître l'étendue du programme d'enseignement de base, que la Commission royale d'enquête sur l'enseignement proposera pour déterminer les dépenses admissibles aux subventions.

Nos recherches indiquent toutefois que pour obtenir approximativement le même rendement qu'à l'heure actuelle, les taux, fondés sur la valeur réelle, pourraient se situer entre $1.25 et $1.50 pour les particuliers et entre $1.90 et $2.20 pour les sociétés. Cependant, comme nous recommandons précédemment que l'importance de l'impôt foncier scolaire soit atténuée, ces taux devraient être éventuellement diminués.

Lorsque nous proposons de soumettre les compagnies à un taux plus élevé d'imposition, nous avons en vue le statut juridique du propriétaire d'un

immeuble et non l'affectation des biens-fonds. C'est-à-dire que nous ne voulons assujettir au taux le plus élevé que les entreprises constituées en société. En théorie, il aurait paru plus logique d'imposer toutes les entreprises commerciales ou industrielles au taux le plus élevé quel que soit leur statut juridique, mais en ce faisant nous risquions de surimposer la petite entreprise.

Il y a d'ailleurs des avantages à choisir comme critère d'imposition le statut juridique de l'entreprise plutôt que l'affectation des biens-fonds. D'abord, le premier est plus facile à déterminer que la seconde. En effet, il ne serait pas aisé de départager l'affectation de certains immeubles dont une partie comprend par exemple des logements et une autre, des postes de commerce. Ces difficultés compliqueraient encore davantage les problèmes d'évaluation que nous avons signalés au chapitre XII. Tout en étant plus simple et d'une application plus facile, le critère du statut juridique permet d'atteindre les entreprises de quelque importance, puisqu'elles sont généralement constituées en société. Au reste, cette norme prévaut déjà à Montréal et à Québec où son application s'est révélée satisfaisante.

On pourrait craindre que l'application généralisée de cette norme mène des entreprises à renoncer à se former en société dès lors qu'elles seraient assujetties à un taux plus élevé de l'impôt foncier. Il faut toutefois se rappeler que plusieurs facteurs poussent les entreprises à se constituer en société, fût-ce pour des raisons d'expansion, de financement, de responsabilité limitée ou de fiscalité. Or, parmi tous ces avantages que les entreprises peuvent retirer de la constitution en société, le fardeau résultant d'un taux plus élevé de l'impôt foncier scolaire paraît un inconvénient négligeable.

Il reste que le critère du statut juridique peut ouvrir la voie à une certaine forme d'évasion fiscale. Ainsi qu'on l'a constaté dans certains endroits, des compagnies sont portées à enregistrer des biens-fonds au nom de particuliers, tout en continuant à les utiliser ou à les administrer à leur propre bénéfice, afin d'éviter de payer le taux le plus fort de l'impôt foncier scolaire. De tels cas d'évasion sont cependant faciles à déceler; et, pour les enrayer, il suffirait que la loi assimile ces biens-fonds aux biens des compagnies. La *Loi de l'impôt provincial sur le revenu* contient d'ailleurs des dispositions qui préviennent des formes analogues d'évasion fiscale.

RECOMMANDATION XVII-6

Les biens-fonds enregistrés au nom de particuliers, mais utilisés au bénéfice de compagnies, pour échapper au taux le plus fort de l'impôt foncier scolaire, devraient être assimilés aux biens des compagnies et imposés en conséquence.

Nous avons recommandé, au chapitre V, que les sociétés coopératives et les caisses populaires soient, au même titre que les compagnies, soumises à la taxe sur les établissements d'affaires. De même, nous recommandons qu'elles

soient assujetties au taux de l'impôt foncier scolaire proposé pour les sociétés ordinaires, auxquelles elles sont assimilables dès lors qu'elles exercent leur activité dans un milieu et qu'elles en retirent des avantages pour la marche de leur entreprise.

RECOMMANDATION XVII-7

Les sociétés coopératives et les caisses populaires devraient être assujetties au taux de l'impôt foncier scolaire proposé pour les compagnies.

En raison d'une nouvelle politique arrêtée il y a quelques mois, les entreprises commerciales et industrielles des communautés religieuses sont assujetties à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. De même, elles devraient être soumises au taux de l'impôt foncier scolaire prévu pour les sociétés.

En somme, nous proposons de généraliser l'adoption d'un taux plus élevé de l'impôt foncier scolaire pour les sociétés. Une telle mesure n'aura vraisemblablement pas de répercussions sensibles sur le fardeau fiscal des sociétés sises à Montréal et à Québec, où les compagnies sont déjà soumises à un taux supérieur à cet égard. Elle pourra, cependant, entraîner pour les sociétés établies ailleurs un alourdissement du fardeau fiscal, qu'on devrait juger en tenant compte de l'ensemble de nos recommandations, particulièrement celle qui a trait à l'exemption de la machinerie industrielle.

L'assiette de l'impôt foncier scolaire

Les commissions scolaires bénéficieront, au même titre que les municipalités, des réformes que nous proposons au chapitre XII à propos de l'impôt foncier. Les recommandations que nous faisons au sujet des biens imposables et de leur assiette, s'appliqueront également à l'impôt foncier scolaire. Toutefois, le régime des exemptions devra, dans ce cas, être différent de celui que nous recommandons pour les municipalités.

Nous avons recommandé, au chapitre XII, que le gouvernement du Québec verse une subvention en guise d'impôt foncier municipal sur ses biens-fonds. Il n'y a pas lieu, cependant, de proposer qu'il octroie une subvention en guise d'impôt foncier scolaire puisqu'il comble déjà l'écart entre les revenus de sources locales et les dépenses des commissions scolaires.

D'autre part, les raisons qui nous ont poussés à recommander qu'on continue d'exempter les biens-fonds des commissions scolaires locales de l'impôt foncier municipal, valent également pour justifier que les biens-fonds des municipalités restent exempts de l'impôt foncier scolaire.

Nous croyons qu'on devrait maintenir l'exemption actuelle pour les biens-fonds servant au culte. Il nous paraît également opportun de continuer à exempter de l'impôt foncier scolaire les biens-fonds des communautés religieuses,

des institutions d'enseignement ou de bienfaisance pour lesquels nous avons recommandé l'exemption ou la semi-exemption de l'impôt foncier municipal. Soumettre à l'impôt foncier scolaire des institutions comme les maisons d'enseignement et de bienfaisance qui reçoivent des subventions du gouvernement, reviendrait en effet à augmenter certaines subventions, celles qui sont versées à ces institutions, pour en réduire d'autres, celles qui sont destinées aux commissions scolaires.

RECOMMANDATION XVII-8

On devrait continuer d'exempter de l'impôt foncier scolaire les biens-fonds servant au culte, les biens-fonds du gouvernement du Québec et des municipalités, ainsi que les biens-fonds des institutions d'enseignement et de bienfaisance.

Nous avons recommandé, au chapitre XII, que les sociétés d'État versent aux municipalités des subventions en guise d'impôt foncier. Les raisons que nous avons alors fait valoir s'appliquent également à l'impôt foncier scolaire. En conséquence, nous estimons que les sociétés gouvernementales, tant fédérales que provinciales, devraient verser aux commissions scolaires des subventions égales à l'impôt foncier qu'elles acquitteraient si elles étaient des sociétés ordinaires. Tel est déjà le cas de la plupart d'entre elles, et notre recommandation vise à généraliser une pratique qui a déjà cours.

RECOMMANDATION XVII-9

Les sociétés d'État, tant fédérales que provinciales, devraient verser aux commissions scolaires des subventions égales à l'impôt foncier qu'elles seraient tenues d'acquitter si elles étaient des sociétés ordinaires.

Les biens-fonds situés hors des limites des commissions scolaires échappent présentement à l'impôt foncier. Il arrive par ailleurs que des sociétés établies dans ces lieux maintiennent à leurs frais des écoles pour les besoins de la population. À notre avis, les biens-fonds situés hors des limites territoriales des commissions scolaires, devraient, règle générale, être soumis à l'impôt foncier scolaire, soit à la suite d'un remaniement de la carte scolaire, soit, à défaut, au moyen d'un impôt que le gouvernement percevrait lui-même. Il appartiendrait évidemment à la commission scolaire ou au gouvernement, selon le cas, d'assumer les frais de l'enseignement dans ces territoires. Si, à la suite d'ententes avec le ministère de l'Éducation, des compagnies continuaient d'y défrayer elles-mêmes, en entier ou en partie, le coût de l'enseignement, elles devraient alors être autorisées à déduire de l'impôt foncier scolaire les frais ainsi encourus.

RECOMMANDATION XVII-10

Les biens-fonds situés hors des limites des commissions scolaires devraient, de façon générale, être assujettis à l'impôt foncier scolaire au même titre que les biens-fonds situés dans ces limites.

On aura remarqué que notre recommandation s'en tient à la « règle générale », puisqu'il ne nous semble pas souhaitable d'assujettir à l'impôt foncier scolaire tous les biens qui sont situés à l'extérieur du territoire scolaire organisé. C'est le cas des propriétés minières souterraines qui, ainsi que nous l'avons vu au chapitre XII, ne sont pas considérées comme des biens-fonds imposables en vertu de l'article 226 de la *Loi des mines*. Il ne serait pas opportun non plus de soumettre à l'impôt foncier scolaire les barrages et les centrales hydro-électriques, où qu'ils soient, et que nous avons recommandé d'exempter de l'impôt foncier municipal.

On ne saurait davantage soumettre à l'impôt foncier scolaire les forêts publiques qui sont concédées, puisque les concessionnaires sont déjà tenus d'acquitter une rente foncière que nous avons d'ailleurs suggéré de relever au chapitre VIII. Quant aux terres boisées du domaine privé situées hors du territoire scolaire organisé, elles devraient normalement être soumises à l'impôt foncier scolaire tout comme celles qui sont comprises dans les territoires organisés. Toutefois, une telle imposition se rattache tellement à l'économie de la forêt québécoise qu'il convient de laisser au ministère des Terres et Forêts le soin d'en décider, au terme de l'enquête qu'il poursuit présentement.

Il est bien évident que l'extension de l'impôt foncier scolaire aux biens-fonds situés hors des territoires scolaires organisés, entraînera pour certains contribuables un accroissement du fardeau fiscal. Toutefois, ceux qui seront le plus touchés par cette mesure sont justement les sociétés qui profiteront de certaines réformes que nous proposons par ailleurs, comme l'abolition de la taxe imposée en vertu de la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation*, et la suppression de la taxe sur le capital investi.

Conclusion

En somme, le système de financement scolaire que nous proposons, tend essentiellement à alléger le fardeau de l'impôt foncier scolaire en faisant contribuer davantage l'État aux frais de l'enseignement public. Il vise, en outre, à répartir plus équitablement ce fardeau entre les contribuables des diverses localités, par l'uniformisation de l'évaluation des biens-fonds et du taux même de l'imposition foncière. Ajoutées au produit de l'impôt uniformisé, les subventions d'appoint devraient permettre à toutes les commissions scolaires de dispenser les mêmes services essentiels, quelle que soit la richesse foncière du milieu. Par ailleurs, les commissions scolaires pourront, à leur gré, recourir davantage à l'impôt foncier pour défrayer des services supplémentaires au programme d'enseignement de base.

En plus de chercher à répartir plus équitablement le fardeau fiscal scolaire entre les diverses localités, nous avons voulu mieux équilibrer les contributions respectives des sociétés et des particuliers. C'est pourquoi nous avons recom-

mandé la généralisation d'un taux d'imposition plus élevé pour les sociétés, ainsi que l'extension de l'imposition aux biens-fonds situés à l'extérieur des limites actuelles des commissions scolaires. En étendant ainsi le taux uniforme des sociétés, nous ne croyons pas nécessaire que l'État lève et perçoive lui-même l'impôt foncier des sociétés pour le distribuer ensuite entre les diverses régions, comme nous l'ont suggéré plusieurs groupements.

Enfin, le système de financement que nous recommandons atténuera les conséquences inhérentes aux difficultés qu'entraînent le partage du produit de l'impôt foncier des sociétés entre commissions scolaires de confessionnalité différente, ainsi que l'attribution du produit de l'impôt foncier dans le cas des propriétaires d'immeubles dont la religion est différente de celle des locataires. Il importera peu dans les deux cas que les recettes de l'impôt foncier soient versées à l'une ou à l'autre commission scolaire, dès lors que les subventions d'appoint permettront à toutes les commissions scolaires de dispenser le programme d'enseignement de base, d'après le système que nous proposons. Le partage du produit de l'impôt foncier ne susciterait de problème, en l'occurrence, que lorsqu'il s'agit de défrayer les services supplémentaires des commissions scolaires.

Chapitre XVIII

Conclusion

Nous voici parvenus au terme de notre exposé. Ceux qui l'ont suivi en entier, auront pu retenir des constatations de deux ordres. On aura noté, d'un côté, que le Québec dont l'économie est déficiente à certains égards, est en quête de ressources fiscales de plus en plus grandes à la mesure de ses besoins. On aura remarqué, de l'autre, que le régime fiscal québécois, comme c'est le cas ailleurs, est fait de mesures éparses, ajoutées souvent les unes aux autres au cours des temps, sans grand souci d'ordre ni d'unité.

Telles sont les données d'ensemble que nous avons eues constamment à l'esprit, à la manière d'une lumière qui a guidé nos analyses. Nous avons pris conscience, d'une part, que le rendement des impôts est insuffisant pour satisfaire les besoins quand, par ailleurs, la croissance économique du Québec risquerait d'être entravée par un fardeau fiscal trop lourd par rapport à celui des autres provinces canadiennes, notamment celui de l'Ontario. Nous avons été

sensibles, d'autre part, aux inconvénients qu'entraîne l'incohérence de certaines mesures fiscales tant pour l'État que pour le contribuable, puisque le premier y perd par la complication du système de perception ou en raison de l'évasion, alors que le deuxième en supporte souvent les injustices.

Un tel état de choses nous commandait à la fois de repenser de façon ordonnée le système fiscal et d'ouvrir des voies qui puissent permettre à l'État d'accroître le rendement de ses impôts. En recherchant ces deux objectifs, nous nous sommes toujours préoccupés, conformément aux principes énoncés au chapitre II, de proposer un système d'imposition efficace, simple d'application en même temps qu'équitable pour tous les contribuables. Ainsi, nous avons tenté de faire passer ce principe de l'équité dans un régime fiscal qui soit, autant que possible, progressif dans son ensemble.

La fiscalité provinciale

De fait, l'ensemble des impôts levés par le gouvernement du Québec tend déjà vers la progressivité, en raison de la place de plus en plus grande qu'y tient l'imposition du revenu des particuliers. La taxe de vente, qui a une importance à peu près égale à la précédente dans les revenus du gouvernement, n'est pas régressive, comme on le prétend dans certains milieux, mais plutôt proportionnelle à cause des exemptions consenties en faveur de la nourriture, du logement et d'autres biens essentiels. Or, nous avons vu la nécessité de rendre plus progressif l'ensemble du système fiscal au niveau provincial, et plusieurs de nos recommandations rejoignent cet objectif. Ainsi, nous avons proposé de recourir davantage à l'impôt sur le revenu des particuliers, comme source de recettes supplémentaires, et nous avons recommandé que le gouvernement du Québec, de concert avec les autres gouvernements au pays, remplace le système de l'abattement à la base par un régime de dégrèvement. Les gens les plus fortunés seraient également touchés par l'imposition des gains de capital. Par ailleurs, les héritiers des petites et des moyennes successions bénéficieront des changements qu'il nous paraît nécessaire d'apporter à l'impôt successoral. De même, la tarification que nous proposons pour l'immatriculation des véhicules automobiles et pour le pari mutuel, ainsi que l'assujettissement de certains services commerciaux à la taxe de vente ajouteront d'autres éléments de progressivité à notre système fiscal.

Tant le souci d'équité que celui de simplicité administrative nous ont poussés à recommander l'abolition et de certaines taxes et de certaines exemptions d'impôt. C'est ainsi que nous proposons, d'une part, de supprimer la taxe sur le capital investi des sociétés, les droits touchant le transfert des valeurs mobilières et les taxes imposées en vertu de la *Loi pour assurer le progrès de l'Éducation*, parce que ces impôts se révèlent vexatoires et peu rentables. Il nous a semblé préférable que l'État concentre davantage sa politique fiscale sur les grands impôts, pour les besoins d'un rendement accru et au bénéfice de la

simplicité de perception et de l'équité. Les mêmes motifs nous ont incités, d'autre part, à limiter le nombre des exemptions à l'égard de divers impôts, tels que la taxe de vente, la taxe sur les carburants et les permis d'immatriculation des véhicules automobiles.

Un aménagement mieux ordonné des impôts vaudra à l'État un rendement accru des revenus. Cet objectif nous a constamment préoccupés tout le long de notre travail, et nous est apparu dans toute sa netteté après que l'étude économique, qui fait l'objet des chapitres III et IV, nous eut révélé l'insuffisance des ressources fiscales actuelles en face de l'amplitude des besoins. À cette fin, nous avons été amenés à étudier, avec un soin particulier, les sources nouvelles de revenu que l'opinion juge, en général, importantes, telles les loteries, les redevances imposées à l'exploitation des richesses naturelles et les impôts partagés entre les deux ordres de gouvernement, fédéral et provincial.

Or, nous avons pu établir que l'institution d'une loterie québécoise ne rapporterait à l'État que quelque $10 millions au maximum, soit une somme bien inférieure à ce qu'on se plaît parfois à supputer. De même, une analyse circonstanciée nous a fait déceler que les richesses naturelles sont plus limitées qu'on ne le croit généralement, tout comme le revenu immédiat qu'on peut en tirer, et qu'elles devraient plutôt être mises davantage à contribution pour stimuler l'activité économique, dont dépend en définitive le rendement des impôts.

La troisième de ces sources de revenu, qui proviendrait d'un nouveau partage des champs d'imposition entre les gouvernements, serait certes d'un rapport supérieur. Cependant, il ne nous appartenait pas, aux termes de notre mandat, d'analyser le problème fiscal sous l'angle des rapports entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, ainsi que nous l'avons expliqué au chapitre I. Mais nous n'avons pu nous empêcher d'y toucher à diverses reprises, en examinant des impôts qui sont conjointement levés et perçus par les deux ordres de gouvernement. On comprendra que nous n'ayons pas formulé de recommandations concernant le partage même de ces impôts, cependant que nous avons laissé entendre que le gouvernement du Québec devrait en retirer davantage de revenu. Nous avons même suggéré que l'autorité provinciale ne s'en tienne pas uniquement à l'élargissement de sa part des impôts sur le revenu des particuliers, sur le bénéfice des sociétés et sur les successions, mais qu'elle envisage de l'étendre à d'autres champs fiscaux tels que les impôts à la consommation. Nous songeons, par exemple, aux taxes imposées sur le tabac et sur l'alcool, qui ont un rendement élevé et sont faciles à percevoir. En revisant la part respective de ces types d'impôts, on devrait toutefois prendre en considération le fait que leur rendement est moins sensible à la croissance économique que celui de l'impôt sur le revenu des particuliers. Il incombera au Comité du régime fiscal, dont c'est la fonction, d'étudier la répartition des champs d'impositions entre les deux gouvernements.

En outre, il est bien loisible, certes, au gouvernement du Québec d'accroître les taux des taxes, à la mesure de ses besoins financiers. Nous avons considéré de près cette possibilité à propos de maints impôts sans oublier les limites que posent les frontières ouvertes entre les provinces. Il se trouve que les taxes à la consommation sont déjà plus élevées au Québec qu'en Ontario, par exemple; et à accroître sensiblement ces écarts, on ne réussirait pas tellement à atteindre le but recherché, soit l'augmentation des revenus, qu'à donner une prime additionnelle à l'évasion fiscale.

Il va de soi qu'avant même de songer à relever les impôts, le fisc doit chercher à percevoir tout son dû en réduisant le plus possible l'évasion fiscale. Nous nous devions de nous arrêter à ce problème, même si sa solution dépend surtout des services administratifs, et nous avons fait certaines recommandations à cet effet. Déjà l'uniformisation de la taxe de vente, que nous avions proposée dans un rapport provisoire, a permis, en égalisant les taux, de barrer une voie facile d'évasion et de procurer ainsi des sommes de beaucoup supérieures à l'accroissement de l'imposition.

On aura aussi remarqué, au cours des chapitres précédents, que plusieurs de nos recommandations visent le même but, notamment au sujet de l'impôt sur le revenu, de la taxe de vente, de la taxe sur les carburants et des droits d'immatriculation des véhicules automobiles. À cet égard, il y a lieu de se réjouir des efforts administratifs accomplis depuis quelques années au ministère du Revenu, en vue de faire échec à l'évasion et à la fraude fiscales. Nous avons voulu rendre plus facile la tâche du fisc en prévoyant, dans les recommandations énoncées au chapitre X, de doter le ministère des moyens que nous jugeons nécessaires à une perception efficace et diligente. Par contre, il nous a paru indispensable d'équilibrer les pouvoirs du fisc par des voies de recours facilement accessibles au contribuable, tels que pourraient être le Comité de revision et le Tribunal de la fiscalité dont nous recommandons l'institution au chapitre X.

La fiscalité municipale

En analysant le régime fiscal des municipalités, on ne peut pas ne pas être frappé par le nombre considérable de municipalités ainsi que par l'insuffisance des revenus fort inégaux par rapport aux besoins. Notre analyse a montré que tant le découpage artificiel du territoire que les différences de pouvoirs fiscaux ont obéi, dans ce domaine, aux contingences du temps plutôt qu'à une action ordonnée. Tous ces facteurs n'ont pu qu'accentuer l'inégalité des ressources, particulièrement de la richesse foncière, à travers le territoire québécois.

La fiscalité municipale était devenue un problème si aigu que nous avons dû faire précéder la publication de notre rapport final par la préparation de deux rapports provisoires, qui ont recommandé l'uniformisation et la réparti-

tion de la taxe de vente en vue d'apporter un premier remède aux problèmes financiers des municipalités. L'application de ces mesures a déjà permis d'accroître substantiellement les revenus municipaux et d'en atténuer les écarts par une meilleure répartition entre les diverses localités.

Mais on ne saurait aller plus avant pour améliorer davantage la situation financière des municipalités, sans procéder à la réforme de l'imposition foncière et à la revision de la base de plusieurs autres taxes municipales. Il faudra, en premier lieu, rendre uniformes les normes d'évaluation, selon la valeur réelle, à l'intérieur d'une même municipalité comme entre les diverses municipalités, de façon à ce que le fardeau fiscal soit équitable. Le même souci d'équité, qui nous avait amenés à souhaiter le renforcement de la progressivité des impôts au niveau provincial, nous a conduits à tendre plutôt vers l'uniformité dans la fiscalité municipale. Il est bien évident, en effet, qu'un système défectueux d'évaluation engendre des écarts particulièrement dommageables aux petits et moyens propriétaires. Afin de parer à ces inconvénients, nous avons recommandé l'institution d'une Régie de l'évaluation foncière, chargée d'élaborer les normes d'une évaluation scientifique et de voir à leur application partout au Québec, ainsi que d'une Commission d'appel qui entendra les litiges en matière d'évaluation.

Une des déficiences de notre système d'imposition foncière provient du trop grand nombre d'exemptions accordées en faveur de divers organismes dont les biens-fonds sont inégalement répartis entre les municipalités. Il s'ensuit un accroissement et du fardeau fiscal pour les contribuables d'une municipalité, et des écarts de revenus entre les municipalités. Nous avons voulu remédier à cette inégalité de traitement en recommandant l'abolition des exemptions, dans certains cas, et l'établissement d'un régime de semi-exemption, dans d'autres. Il nous a paru juste de proposer, par contre, d'exempter à demi les biens-fonds agricoles, tant pour les besoins scolaires que pour les besoins municipaux, en raison de l'importance du capital foncier comme gagne-pain de l'agriculteur. De même, nous avons recommandé, pour mettre fin à une inégalité de traitement envers les entreprises, que toutes les municipalités adoptent une politique uniforme à l'égard de la machinerie industrielle pour les besoins de l'imposition foncière.

Certaines autres taxes municipales sont, dans l'état actuel, aussi disparates qu'encombrantes et souvent vexatoires. Aux diverses taxes d'affaires, imposées parfois comme droits annuels ou déguisées sous l'étiquette du permis, nous avons recommandé de substituer une seule taxe d'affaires, fondée sur la valeur locative des biens. Nous avons voulu, par ailleurs, laisser aux municipalités libre accès à d'autres types d'impôts, soit les taxes de services et d'améliorations locales, pourvu que leur assiette soit établie d'après des normes rationnelles. En somme, le critère de l'équité nous a incités à mettre à la disposition des municipalités des sources de revenus uniformes, qu'elles pourront exploiter à

leur gré suivant leurs besoins. Notre législation devrait elle-même être le reflet de cette cohérence souhaitée, grâce à la fusion des diverses lois qui régissent présentement les municipalités. Nous avons recommandé à cet effet de remplacer le *Code municipal*, la *Loi des cités et villes* et la plupart des chartes particulières par une loi unique dite *Loi des municipalités*, qui éliminerait de notre législation municipale les éléments vétustes et parfois contradictoires de bien des dispositions.

Nous sommes bien conscients que, malgré ces réformes fiscales indispensables, il restera encore des écarts à combler entre les dépenses et les revenus des municipalités, d'une part, et entre la diversité des ressources parmi les municipalités, d'autre part. C'est, en fait, la raison d'être des subventions gouvernementales qui ont déjà contribué à améliorer la situation financière des municipalités, surtout au cours des dernières années. À cet égard, plusieurs de nos recommandations visent à articuler ces subventions en les groupant et en les rapportant davantage aux immobilisations, de façon à accroître leur efficacité. En outre, le système de subventions, tel que nous le proposons, tiendra plus compte de la capacité financière des municipalités.

Tout cet aménagement de la fiscalité municipale devrait entraîner l'augmentation et une meilleure répartition des revenus municipaux, tout en assurant un plus juste équilibre du fardeau fiscal parmi les contribuables. Il ne va pas, pour autant, éliminer la part de l'inefficacité et de l'inégalité des services ainsi que de la disproportion de l'effort fiscal, qui est inhérente au découpage arbitraire du territoire en un trop grand nombre de municipalités. Un regroupement judicieux des municipalités pourrait mettre fin à ce malaise, tout en favorisant la formation de villes de taille moyenne, si nécessaires au Québec pour jouer le rôle de pôles de croissance dans un développement ordonné de l'économie régionale.

La fiscalité scolaire

La situation financière des commissions scolaires s'est naturellement ressentie de l'insuffisance et de l'inégalité des ressources dans les divers milieux, au point qu'il devint impossible de dispenser des services minima, à mesure que les frais de l'enseignement augmentaient, sans grever indûment les contribuables. Il fallut que l'État accorde aux commissions scolaires une aide pécuniaire accrue qui prit diverses formes, depuis les subventions discrétionnaires et le rachat des dettes scolaires jusqu'aux subventions statutaires et à celles d'équilibre budgétaire. À ce sujet, le gouvernement du Québec a entrepris, depuis quelques années, d'apporter un ensemble de correctifs au financement de l'enseignement scolaire. Il a d'abord amorcé l'uniformisation de l'effort fiscal par l'introduction de subventions proportionnées à la valeur des biens-fonds des sociétés établies dans une localité. Il y a ensuite ajouté des subventions d'équilibre budgétaire, rattachées à la normalisation des dépenses.

Nos recommandations s'inscrivent dans la continuité des efforts déjà en cours. Elles visent à assurer aux commissions scolaires les revenus nécessaires pour dispenser le même enseignement de base, quelle que soit la richesse foncière du milieu, par l'apport conjoint d'un effort fiscal uniforme parmi les contribuables, et des subventions compensatoires de l'État. Il nous a semblé juste, à cet égard, de recommander l'établissement de deux taux d'imposition foncière distincts, l'un sur les biens-fonds des particuliers et l'autre sur les biens-fonds des sociétés, afin de faire contribuer davantage les dernières au financement de l'enseignement public.

Mais, en même temps, nous avons voulu diminuer sensiblement la part de l'imposition foncière destinée au financement de l'ensemble des commissions scolaires, et augmenter d'autant la part des subventions de l'État, conformément au principe de plus en plus répandu, selon lequel l'éducation est une charge de la collectivité. En somme, nous avons cherché à atteindre un équilibre proportionné à l'importance des ressources respectives tirées d'une imposition locale uniforme et de l'ensemble des impôts provinciaux à caractère plutôt progressif.

* * *

Au reste, ces trois secteurs de la fiscalité sont étroitement liés entre eux, puisque les mêmes impôts atteignent souvent les mêmes contribuables et servent parfois à financer des services soit municipaux et scolaires, soit provinciaux et municipaux. Il paraissait d'autant plus nécessaire, en raison de ces liens, d'ordonner tout le champ des impositions, en les pondérant entre elles, tel l'impôt foncier par rapport aux impôts provinciaux, et en essayant d'équilibrer notamment les impositions sur le revenu et à la consommation, de façon à ne pas mettre injustement à contribution les unes plutôt que les autres.

Nous avons été amenés, en conséquence, à recommander, outre l'abolition de certaines taxes, des voies d'imposition plus propices à un rendement proportionné aux dépenses croissantes, ainsi que des réformes de structure indispensables à la bonne administration fiscale. Les recommandations du premier ordre, que nous avons faites en vue de reviser l'assiette fiscale et d'accroître les revenus, laissent évidemment au gouvernement la liberté d'emprunter telles ou telles voies proposées. C'est au pouvoir public qu'il appartient, en effet, de décider des mesures fiscales à adopter, d'après les besoins provinciaux, municipaux et scolaires, selon qu'il entend financer ses entreprises par l'emprunt, par une augmentation des impôts ou par la compression des dépenses à d'autres postes. Quant aux recommandations du deuxième ordre, qui visent à modifier des structures fiscales, elles ne sauraient être toutes appliquées immédiatement, puisqu'elles commandent parfois aussi bien la synthèse de nombreuses lois que la formation de nouvelles institutions. Toutefois, quelques-unes des réformes proposées nous paraissent plus particulièrement pressantes; c'est

le cas de la création d'une Régie de l'évaluation foncière, de la mise en place de moyens juridiques indispensables à une perception efficace des impôts, de l'institution de voies de recours à la disposition des contribuables, du dégrèvement de l'impôt foncier en faveur des cultivateurs et de l'abolition des taxes municipales vexatoires.

Nous n'avons pas l'ambition de proposer un système fiscal de tout repos pour l'avenir. Un domaine en constante évolution comme la fiscalité et soumis, de plus, aux influences d'ordre politique, économique et social, ne saurait être arrêté ou fixé de façon définitive, sans nécessiter des adaptations ou des retouches périodiques au cours du temps. Des pouvoirs publics qui administrent des milliards, ne peuvent plus se permettre de laisser vieillir les structures fiscales au détriment et du fisc et des contribuables. À ce sujet, nous nous réjouissons que des bureaux de recherche et de planification soient en voie de formation ou déjà constitués aux ministères des Finances, du Revenu, des Affaires municipales et de l'Éducation.

Enfin, il n'entrait pas dans notre mandat d'étudier l'administration du gouvernement provincial, des municipalités et des commissions scolaires pour juger si elle faisait, dans ces trois secteurs, la meilleure utilisation des deniers publics. Nous avons dû présumer que les pouvoirs publics géraient pour le mieux le revenu des divers impôts. Si, comme nous l'avons montré, les besoins sont vastes au Québec et même plus grands qu'ailleurs sous certains rapports, les ressources fiscales sont limitées et même plus restreintes qu'en Ontario, par exemple, par suite d'une utilisation plus intense du champ fiscal et d'une économie plus faible. Il importe à tout État de ne pas céder à la tentation de vivre au delà de ses moyens au risque d'entraver la croissance économique.

Liste des recommandations

La fiscalité provinciale

La fiscalité municipale

La fiscalité scolaire

La fiscalité provinciale

Les impôts sur le revenu et sur le capital

Considérations générales

V-1 Il est nécessaire qu'il y ait, à moins de raisons particulières, concordance entre les lois québécoises et les lois fédérales qui régissent les impôts que se partagent concurremment les deux ordres de gouvernement.

V-2 On ne devrait apporter de changements importants aux champs d'impositions conjointement partagés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, sans que ces deux autorités se concertent au préalable.

V-3 La collaboration devrait être intensifiée entre les divers gouvernements au Canada sur le plan administratif.

L'impôt sur le revenu des particuliers

V-4 La loi de l'impôt québécois sur le revenu devrait être revisée afin d'éliminer les disparités inutiles avec la loi fédérale.

V-5 L'échelle des taux de l'impôt québécois sur le revenu des particuliers devrait être établie en tenant compte du dégrèvement fédéral.

V-6 Le gouvernement du Québec ne devrait pas hésiter à recourir davantage à l'impôt sur le revenu des particuliers.

V-7 Le gouvernement du Québec devrait imposer les gains de capital à condition qu'une telle mesure soit adoptée par le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux.

V-8 De concert avec les autres gouvernements au Canada, le gouvernement du Québec devrait songer à remplacer le présent système d'abattements à la base par un régime de dégrèvements à déduire du montant de l'impôt.

V-9 Une déduction forfaitaire de $50, destinée à comprendre toutes les petites aumônes anonymes, devrait être accordée à chaque contribuable. Les autres dons devraient être attestés par des reçus authentiques.

V-10 Les organismes qui délivrent des attestations en retour de dons reçus devraient être en mesure de prouver, à l'aide de leurs livres, l'authenticité de ces reçus, au risque de ne plus être reconnus comme organismes de bienfaisance selon la loi de l'impôt.

V-11 Les membres des ordres religieux devraient être assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers au même titre que les autres catégories de citoyens. Cependant, ils pourraient bénéficier d'un abattement à la base analogue à celui qui est accordé au contribuable marié subvenant aux besoins de son conjoint.

L'impôt sur les bénéfices des sociétés

V-12 Les articles de la *Loi de l'impôt sur les corporations* traitant de l'impôt sur le revenu des sociétés, devraient être mis à jour et incorporés à la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu.*

V-13 L'exemption actuellement accordée aux sociétés coopératives et aux caisses populaires devrait être maintenue.

V-14 Une disposition particulière de la loi devrait être établie à l'égard des dividendes qu'une société reçoit d'une autre société. De façon générale, les dividendes versés par les sociétés étrangères devraient être imposés.

V-15 Les compagnies de portefeuille, communément appelées compagnies de gestion, devraient être imposées à l'égal des autres sociétés.

V-16 On ne devrait admettre à déduction aucune contribution à une caisse de retraite dont la création n'a pas été approuvée par le ministère du Revenu.

Les taxes sur le capital et sur les établissements d'affaires

V-17 La taxe sur le capital devrait être abolie, à l'exception de celle qui frappe les primes d'assurance.

V-18 La taxe sur les primes d'assurance devrait demeurer, et son taux devrait être porté à 3%.

V-19 Une taxe sur les établissements d'affaires devrait être maintenue et inclure les droits exigibles en vertu de la *Loi des renseignements sur les compagnies.*

V-20 Les sociétés coopératives et les caisses populaires devraient être assujetties à la taxe sur les établissements d'affaires.

L'impôt sur les successions

V-21 La *Loi des droits sur les successions* devrait être entièrement transformée.

V-22 Tous les biens laissés par un particulier à son décès, de même que ceux qui sont censés avoir été laissés, devraient être inclus dans son actif.

V-23 On devrait établir au Québec un impôt sur les donations entre vifs qui ferait partie de l'impôt successoral et dont les taux seraient similaires.

V-24 Les petits dons faits au cours d'une année et dont la valeur ne dépasse pas $1,000 par personne, devraient être exemptés de l'impôt sur les donations entre vifs. Par ailleurs, les dons supérieurs à $1,000 par personne seraient imposés, mais le donateur aurait droit à un abattement à la base de $2,000 pour l'ensemble de ces dons.

V-25 La période de report à la masse successorale des donations entre vifs devrait être réduite de cinq à trois ans. Les biens ajoutés à la masse successorale en raison de ce report devraient être évalués au moment de la donation.

V-26 L'établissement d'un impôt sur les donations entre vifs devrait entraîner la modification de certains articles de contrôle de la *Loi des droits sur les successions*, comme les articles 23 (2) et 27.

V-27 La preuve de l'acquittement des primes pour les prestations d'assurance-vie devrait être remplacée par celle de la propriété du contrat.

V-28 La *Loi des droits sur les successions* devrait énoncer un principe général voulant que les biens soient évalués à leur valeur réelle ou marchande, et laisser aux tribunaux le soin de trancher les cas litigieux.

V-29 L'évaluation de l'ensemble des biens d'une succession pourrait se faire, au choix de l'exécuteur testamentaire, le jour du décès ou le cent cinquantième jour après.

V-30 L'article 31 de la loi actuelle, qui considère l'usufruitier comme propriétaire des biens dont il a le revenu, devrait être remplacé par un article qui ferait, à l'aide d'un tableau officiel de mortalité, la répartition de la valeur des biens entre l'usufruitier et le nu-propriétaire.

V-31 L'abattement à la base ne devrait s'appliquer qu'à la personne qui hérite et non à la masse successorale.

V-32 L'abattement à la base en faveur du conjoint survivant devrait être de $75,000.

V-33 Les héritiers directs ou collatéraux, célibataires, veufs ou séparés, qui cohabitaient avec le disparu et dirigeaient sa maison depuis plus de cinq ans, devraient bénéficier d'un traitement semblable à celui du conjoint.

V-34 L'abattement à la base pour chaque enfant survivant, âgé de vingt ans et moins, devrait être de $25,000. Cet abattement décroîtrait ensuite de $3,000 par année d'âge jusqu'à concurrence de $10,000 à vingt-cinq ans, et demeurerait à ce niveau par la suite.

V-35 Les enfants du défunt, atteints d'une infirmité physique ou mentale de caractère permanent, devraient bénéficier d'un abattement à la base de $25,000, quel que soit leur âge.

V-36 L'abattement à la base prévu pour les enfants devrait également s'appliquer aux petits-enfants du défunt, lorsque ceux-ci étaient à sa charge.

V-37 Les petits-enfants qui n'étaient pas à la charge du défunt mais qui héritent par représentation, devraient pouvoir se partager l'abattement à la base dont leur père ou leur mère aurait bénéficié s'il n'était pas décédé.

V-38 Les enfants adoptés en fait devraient bénéficier des mêmes privilèges que ceux qui le sont en droit.

V-39 L'abattement à la base devrait être doublé pour les enfants mineurs et les enfants infirmes, quel que soit leur âge, quand ils deviennent orphelins de père et de mère.

V-40 Le conjoint survivant devrait bénéficier, en plus de l'abattement à la base prévu dans son cas, de celui qui est accordé aux enfants qui demeurent à sa charge, dans la mesure où il n'est pas utilisé.

V-41 L'exemption accordée en faveur des dons aux organismes de bienfaisance devrait être maintenue, à condition que ces derniers soient canadiens et répondent aux critères de la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu.*

V-42 Les biens d'une succession rapprochée, c'est-à-dire survenant dans le délai d'un an après l'ouverture de la première succession, devraient être évalués à une valeur réduite, à condition qu'il s'agisse de biens transmis en ligne directe dont l'identification ou le remploi puisse être établi.

V-43 Le bénéficiaire d'une rente viagère devrait avoir le privilège d'étaler l'impôt successoral exigible sur le nombre d'années pendant lesquelles la rente doit lui être versée.

V-44 L'attestation sous serment qui accompagne la déclaration des biens ne devrait plus être exigée. Le législateur devrait plutôt prévoir des peines sévères pour les déclarations fausses ou incomplètes.

Les impôts à la consommation

La taxe de vente

VI-1 La taxe de vente doit être maintenue comme source importante de revenu pour le gouvernement du Québec et pour les municipalités qui en dépendent. Son taux pourrait être accru et son assiette élargie, conformément aux besoins financiers de l'État et des municipalités, et aux limites qu'impose la concurrence interprovinciale.

VI-2 La possibilité de permettre aux gouvernements provinciaux de lever indirectement la taxe de vente devrait faire l'objet d'une étude à l'occasion des prochaines conférences fédérales-provinciales.

VI-3 La taxe de vente ne devrait pas frapper la machinerie industrielle, les catalyseurs et les autres biens semblables, achetés par les manufacturiers et destinés à la production. Par ailleurs, on devrait abolir le dégrèvement accordé aux manufacturiers et fondé sur la proportion des ventes faites en dehors du Québec.

VI-4 Les taxes sur les services de télécommunication et d'hôtellerie devraient être éventuellement incorporées à la taxe de vente générale.

VI-5 La taxe de vente devrait s'appliquer au montant global des frais d'installation, de réparation et d'entretien des biens mobiliers imposables, et non pas uniquement au coût des matériaux utilisés à ces fins.

VI-6 La location de biens mobiliers imposables devrait être soumise à la taxe de vente. Toutefois, les services de transport ne devraient pas y être assujettis même s'ils peuvent être assimilés à des biens loués.

VI-7 Les services personnels tels que ceux des coiffeurs (à l'exception de la coupe de cheveux d'enfants), des instituts de beauté, des bains turcs, des cours de maintien, des écoles de conduite et de danse, à l'exception des services éducatifs et sanitaires, devraient être soumis à la taxe de vente.

VI-8 L'annonce commerciale devrait en principe être assujettie à la taxe de vente. Toutefois, à cause de difficultés d'ordre administratif, il serait préférable que le Québec agisse à cet égard de concert avec d'autres provinces, en particulier avec l'Ontario.

VI-9 Les alcools ne devraient plus être soumis à la taxe de vente. Cependant, les prix fixés par la Régie devraient être revisés en conséquence, de manière que le trésor public ne subisse aucune perte.

VI-10 Le gouvernement du Québec devrait se concerter avec les gouvernements des autres provinces, en particulier avec celui de l'Ontario, afin d'en venir à une entente grâce à laquelle une province percevrait, pour le compte d'une autre, la taxe de vente imposable sur les transactions interprovinciales.

VI-11 Les sociétés d'État du gouvernement du Québec devraient être assujetties à la taxe de vente comme le sont actuellement les sociétés fédérales d'État. Toutefois, dans le cas de l'Hydro-Québec, on devrait exempter les matériaux entrant dans les barrages et dans les lignes de transport d'électricité à haut voltage.

VI-12 Les hôpitaux devraient être soumis à la taxe de vente tout comme les autres organismes de bienfaisance.

VI-13 On devrait assujettir à la taxe de vente les petits outils de la ferme, quelle que soit la personne qui les achète.

VI-14 L'exemption accordée aux agriculteurs en vertu de l'article 15 (i) devrait s'étendre aux horticulteurs, aux pépiniéristes, aux aviculteurs et aux apiculteurs.

VI-15 On devrait abolir l'exemption accordée en faveur des biens vendus par les cultivateurs, les horticulteurs, les pépiniéristes, les aviculteurs et les apiculteurs, lorsque ces biens sont par ailleurs imposables.

VI-16 Le mazout, communément appelé « huile à chauffage », devrait être soumis à la taxe de vente comme le sont ses proches concurrents, l'électricité et le gaz.

VI-17 Lors de la constitution d'une entreprise en société, une exemption devrait être accordée aux biens transférés à la nouvelle société, selon que le propriétaire de l'ancienne entreprise devient actionnaire de la nouvelle société.

La taxe sur les carburants

VI-18 La taxe sur les carburants pourrait être augmentée en tenant compte toutefois des taux en vigueur dans les provinces avoisinantes.

VI-19 La *Loi de la taxe sur la gazoline* et la *Loi de la manutention de la gazoline* devraient être fondues en une seule loi.

VI-20 On devrait exiger que le mazout qui peut être employé dans un moteur diesel, soit coloré par le fabricant. On devrait aussi colorer les autres carburants qui font l'objet d'un remboursement de taxe.

VI-21 La taxe minimale de $0.02 le gallon devrait être maintenue et même augmentée. Elle pourrait être portée à $0.03 le gallon.

VI-22 La taxe minimale devrait être étendue aux entreprises de navigation.

VI-23 L'exemption de la taxe sur les carburants, accordée pour les avions, devrait être réservée aux seules compagnies de navigation aérienne.

La taxe sur le tabac

VI-24 La taxe sur le tabac pourrait être accrue pourvu que son augmentation ne prête pas à la contrebande.

La taxe sur le transfert des valeurs mobilières

VI-25 La taxe sur le transfert des valeurs mobilières devrait être abolie.

L'indemnité de perception

VI-26 L'indemnité sur la perception des taxes à la consommation devrait être abolie, sous réserve qu'il n'y ait pas d'obstacle d'ordre constitutionnel.

Les permis et les droits

Immatriculation des véhicules automobiles

VII-1 Les permis d'immatriculation des voitures de promenade devraient comprendre des taux progressifs, au lieu d'un taux uniforme comme c'est le cas présentement.

VII-2 Les taxis et les automobiles de promenade servant à la location devraient être soumis au tarif des voitures ordinaires de promenade plutôt qu'à un taux supérieur, comme c'est actuellement le cas.

VII-3 Les remorques tirées par des voitures de promenade devraient être imposées d'après le tarif des voitures de promenade, mais selon le poids de la remorque et de sa charge plutôt que selon le poids à vide, comme c'est le cas actuellement.

VII-4 La base d'imposition des véhicules d'utilité commerciale ou industrielle devrait être le poids du véhicule et de sa charge, plutôt que le poids à vide.

VII-5 La définition de « véhicule de ferme » devrait être revisée afin que le traitement particulier ne s'applique qu'aux cultivateurs véritables.

VII-6 Le permis d'immatriculation des remorques utilisées par les cultivateurs devrait être porté à $5.

VII-7 Les véhicules des institutions de bienfaisance devraient être assujettis aux tarifs réguliers d'immatriculation des catégories auxquelles ils appartiennent.

VII-8 Le permis d'immatriculation des autobus scolaires devrait être le même que celui des autres véhicules de commerce.

VII-9 Les véhicules appartenant aux municipalités devraient être soumis aux tarifs réguliers de leur catégorie. Toutefois, les camions du service d'incendie, de même que les camions à ordures et les arroseuses, devraient être imposés à un taux égal aux trois quarts du tarif commercial.

VII-10 Toutes les ambulances, quel que soit leur propriétaire, devraient être soumises au tarif qui s'applique aux véhicules de cette catégorie.

VII-11 Les véhicules qui ne sont pas munis d'une boîte ou d'une plateforme, mais qui empruntent la voie publique, devraient être soumis au tarif régulier des véhicules de commerce. Toutefois, le coût du permis ne devrait pas excéder $100.

Exploitation des richesses naturelles

VII-16 Les taux actuels des permis de pêche pourraient être augmentés.

VIII-1 À la lumière des conclusions de l'enquête en cours sur l'exploitation forestière, le gouvernement du Québec devrait procéder à la refonte des lois et des règlements régissant l'affermage et les droits de coupe, afin de retirer le plus de revenus possible de la gestion de nos forêts sans compromettre l'essor des industries liées à l'exploitation forestière.

VIII-2 Au cours de son enquête sur l'exploitation forestière, le ministère des Terres et Forêts devrait examiner l'opportunité d'accroître la contribution des exploitants forestiers au titre de la rente foncière, afin de les inciter à mieux utiliser et à reboiser les forêts du domaine public.

VIII-3 Les taxes imposées en vertu de la *Loi pour assurer le progrès de l'éducation* devraient être abolies, si nos recommandations relatives à l'impôt foncier des sociétés étaient appliquées.

Commerce des boissons alcooliques

IX-1 Le gouvernement du Québec pourrait augmenter le prix des boissons alcooliques pourvu que les écarts de prix entre le Québec et les provinces voisines ne soient pas trop prononcés.

IX-2 L'écart de prix de 5%, imposé aux détenteurs de permis pour l'achat des vins et des spiritueux, devrait être aboli. Par contre, le coût des permis proprement dits pourrait être augmenté.

Divers permis et droits

VII-12 Les permis de conduire devraient être émis pour une période de trois ans.

VII-13 Les permis de garagistes et de commerçants de véhicules automobiles devraient être uniformisés à $25 dans tout le Québec.

VII-14 Les greffiers, les protonotaires, les shérifs, les préposés à l'enregistrement et les autres préposés à l'administration de la justice devraient être rémunérés par salaire.

VII-15 Les droits d'enregistrement et les timbres judiciaires devraient être imposés en vertu d'une seule loi et uniformisés à travers tout le Québec.

VII-17 L'émission des permis, délivrés sous l'empire de la *Loi des licences*, ne devrait plus relever du ministère du Revenu, à l'exception de ceux qui se rapportent aux hippodromes. L'émission des autres permis devrait relever, selon les cas, des ministères ou organismes gouvernementaux les plus aptes à exercer un contrôle sur ce genre d'activité, ou même des municipalités.

VII-18 Les taux des permis et des droits devraient, règle générale, être établis de façon telle que le gouvernement fasse ses frais, en retour des services inhérents à l'administration de ces droits.

IX-3 Les droits sur le pari mutuel pourraient être augmentés et leur rendement, même accru, par suite d'une lutte plus efficace contre le pari clandestin.

IX-4 Les droits imposés sur le pari mutuel devraient être progressifs.

IX-5 Le gouvernement du Québec devrait demander une revision du *Code pénal* de façon que le revenu excédentaire des sommes pariées soit versé à l'État ou tout au moins partagé entre le fisc et les exploitants d'hippodromes.

IX-6 Dans l'éventualité où le *Code pénal* serait amendé pour permettre l'établissement de loteries d'État, le gouvernement du Québec devrait tenir compte que la loterie québécoise ne pourrait rapporter qu'un revenu minime au regard de l'ampleur de ses besoins financiers.

Les lois fiscales

X-1 Les procédures d'ordre purement administratif devraient être énoncées dans des règlements, au lieu de faire partie du texte même des lois fiscales.

X-2 Tous les règlements, fixés par écrit, devraient être mis constamment à jour et adoptés par arrêté ministériel.

X-3 Un code du revenu devrait être promulgué, qui grouperait et intégrerait toutes les lois administrées par le ministère du Revenu.

X-4 Les moyens d'action du ministère du Revenu devraient être renforcés en vue d'améliorer les mesures de perception et de réduire les chances d'évasion fiscale.

X-5 Un Comité de revision devrait être institué comme première voie de recours, et chargé d'entendre, sur toutes les lois fiscales, les contestations des contribuables qui s'opposent à un avis d'impôt à payer.

X-6 Un Tribunal de la fiscalité devrait être institué pour entendre en dernière instance tous les litiges d'ordre fiscal.

X-7 Des dispositions semblables à celles qui se trouvent dans la *Loi de l'impôt provincial sur le revenu* devraient être prévues dans toutes les autres lois fiscales, afin que des jugements expéditifs puissent être rendus de façon à hâter la perception des impôts.

La fiscalité municipale

L'impôt foncier

L'évaluation foncière

XII-1 Les mêmes dispositions légales devraient régir l'évaluation foncière, les biens-fonds imposables et la confection des rôles d'évaluation dans toutes les municipalités.

XII-2 Les dispositions légales, relatives à l'évaluation foncière, devraient contenir une définition claire et précise des biens imposables, en y incluant une énumération des principales catégories de biens qui doivent être considérés comme immeubles.

XII-3 Les immeubles devraient être inscrits au nom du propriétaire en titre du fonds, sans égard aux conventions particulières qui pourraient les morceler en parties.

XII-4 Le concept de valeur réelle devrait être maintenu comme base de l'évaluation foncière, et l'évaluation devrait être faite à 100% de la valeur réelle.

Régie de l'évaluation foncière

XII-5 Le gouvernement du Québec devrait établir une Régie de l'évaluation foncière dont le rôle serait de diriger et de surveiller l'évaluation foncière au Québec.

XII-6 Le territoire du Québec devrait être divisé par régions pour les besoins de l'évaluation foncière, et chacune d'elles devrait comprendre un directeur régional.

XII-7 Les fonctions de la Régie de l'évaluation foncière devraient consister notamment à uniformiser et à normaliser les évaluations, à préparer un manuel d'évaluation, à contrôler la qualité des rôles, à appliquer un programme de formation des évaluateurs et à aider à la confection des rôles d'évaluation.

XII-8 La Régie de l'évaluation foncière devrait être investie de tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement efficace de ses fonctions.

Commission d'appel en matière d'évaluation

XII-9 Le gouvernement du Québec devrait instituer une nouvelle procédure d'appel en matière d'évaluation, c'est-à-dire établir des comités régionaux de revision, dont les décisions pourraient être reconsidérées par une Commission d'appel créée à cette fin. Les décisions de celle-ci devaient être définitives sur les questions de fait.

Les exemptions de l'impôt foncier

XII-10 Le système d'exemptions de l'impôt foncier municipal devrait être modifié afin de réduire leur nombre et leur portée.

XII-11 Le gouvernement du Québec devrait accorder aux municipalités des subventions en guise d'impôt foncier municipal.

XII-12 Les institutions d'enseignement à caractère local et sans but lucratif devraient continuer à jouir de l'exemption complète de l'impôt foncier municipal. Les autres institutions d'enseignement sans but lucratif devraient bénéficier d'une semi-exemption, et le gouvernement devrait leur accorder des subventions afin de compenser le fardeau supplémentaire qu'entraînerait cette mesure.

XII-13 On devrait continuer d'exempter de l'impôt foncier les églises, les synagogues et les cimetières publics. Les résidences des ministres

du culte ne devraient jouir que d'une exemption de base de $15,000 pour le chef religieux, et de $5,000 pour chacun de ses assistants réguliers qui demeurent avec lui.

XII-14 Les évêchés, les bureaux d'administrations diocésaines, les résidences des communautés contemplatives et les maisons de retraites fermées devraient continuer d'être exempts de l'impôt foncier.

XII-15 Aucune exemption ne devrait être accordée aux institutions hospitalières à but lucratif ainsi qu'aux associations qui existent pour le divertissement de leurs membres.

XII-16 Les hôpitaux sans but lucratif devraient être soumis au régime de semi-exemption de l'impôt foncier.

XII-17 L'exemption de l'impôt foncier devrait être maintenue pour les institutions d'aide sociale sans but lucratif, dont la fonction est de venir en aide à autrui.

XII-18 Une semi-exemption devrait être accordée pour les biens immeubles qui sont la propriété des communautés et institutions religieuses, mais qui ne servent pas directement pour les besoins de l'enseignement ou des oeuvres de bienfaisance.

XII-19 Aucune exemption ne devrait être accordée aux biens immeubles qui, tout en étant la propriété d'institutions religieuses, constituent des placements ou servent à l'exercice d'un commerce.

XII-20 La machinerie industrielle devrait être exempte de l'impôt foncier municipal et scolaire.

L'impôt foncier en milieu rural

XII-21 Une semi-exemption de l'impôt foncier devrait être accordée sur les terres et les bâtiments de ferme des cultivateurs.

XII-22 La disposition de l'article 523 de la *Loi des cités et villes*, qui stipule que l'évaluation des terres en culture ne doit pas excéder $100 l'arpent, devrait être supprimée.

XII-23 Les terres agricoles, adjacentes aux centres urbains et susceptibles de perdre leur caractère agricole, devraient être assujetties à la méthode des paiements de taxes différés.

Problèmes connexes à l'impôt foncier

XII-24 Un impôt foncier provincial devrait être levé sur les biens-fonds des entreprises situés près d'une ou de plusieurs municipalités, mais en dehors de limites municipales, afin d'en verser le revenu à cette ou ces municipalités.

XII-25 Le gouvernement du Québec devrait inciter fortement les municipalités et les commissions scolaires à établir un système de perception de la taxe foncière par versements.

Les permis et les taxes d'affaires

XIII-1 Le pouvoir d'imposer aux entreprises commerciales ou aux personnes des droits annuels en guise de taxes d'affaires, devrait être aboli dans les municipalités.

XIII-2 Le pouvoir des municipalités d'octroyer des permis devrait être limité aux domaines d'activité touchant le bien commun, et suivant que celui-ci exige un contrôle des pouvoirs publics à l'échelon municipal. Le coût des permis, de plus, ne devrait pas excéder les frais d'octroi et de contrôle.

XIII-3 Le pouvoir d'imposer une taxe sur « une estimation de la valeur des fonds de marchandises ou autres effets de commerces » devrait être aboli dans les municipalités.

XIII-4 Toutes les municipalités urbaines ou rurales devraient avoir le droit d'imposer une taxe d'affaires sur la valeur locative des biens-fonds à l'usage des entreprises commerciales ou industrielles, et des bureaux d'affaires professionnelles et autres.

XIII-5 Le taux maximum de la taxe d'affaires, imposée dans les municipalités autres que Montréal et Québec, devrait être fixé à 10% de la valeur locative des biens-fonds utilisés. En outre, les recettes de la taxe d'affaires ne devraient pas dépasser 25% du revenu fiscal de la municipalité où elle est imposée, à l'exclusion des villes de Montréal et de Québec.

XIII-6 La taxe d'affaires devrait s'appliquer de façon uniforme dans une même municipalité à toutes les catégories de commerces, d'industries ou de professions, quel que soit le propriétaire ou le statut juridique de l'entreprise.

XIII-7 Les sociétés d'État de compétence provinciale devraient verser aux municipalités des subventions égales à la taxe d'affaires qu'elles auraient à payer si elles étaient des entreprises ordinaires.

XIII-8 Le gouvernement du Québec devrait entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral, afin que les sociétés d'État de compétence fédérale soient tenues de verser aux municipalités des subventions tenant lieu de taxe d'affaires.

Les taxes de services et les taxes d'améliorations locales

XIII-9 Règle générale, les services municipaux devraient être financés à même les revenus généraux; et des taxes spéciales, telles que les

taxes d'améliorations locales et les taxes de services, ne devraient être imposées que lorsqu'un nombre restreint de contribuables bénéficient d'un service ou en retirent un avantage nettement plus marqué que l'ensemble des contribuables.

XIII-10 Les municipalités qui désirent imposer des taxes spéciales pour financer des travaux de voirie et des services connexes, devraient baser la répartition de ces taxes sur la longueur des terrains en front de rue.

XIII-11 Les municipalités qui désirent imposer des taxes spéciales pour financer les services d'eau et d'égout devraient prendre la consommation d'eau comme critère d'imposition.

XIII-12 Les municipalités qui possèdent ou exploitent un réseau de distribution de gaz ou d'électricité devraient répartir le coût total de ces services selon la consommation.

XIII-13 Les municipalités qui désirent imposer une taxe spéciale pour financer l'enlèvement des ordures ménagères, devraient répartir le coût de ce service entre les usagers selon des taux déterminés plutôt que d'après la valeur des biens-fonds.

XIII-14 Les gouvernements et les sociétés d'État devraient verser aux municipalités, en guise de taxes spéciales, des subventions proportionnées aux services municipaux reçus.

XIII-15 Toutes les institutions destinées à être exemptées ou semi-exemptées de l'impôt foncier municipal, devraient être soumises comme les contribuables ordinaires aux taxes de services et d'améliorations locales.

La taxe sur les loyers

XIII-16 La taxe sur les loyers, dont la perception est autorisée par l'article 699 du *Code municipal* et l'article 525 de la *Loi des cités et villes*, devrait être abolie.

La taxe sur les divertissements

XIII-17 La taxe sur les divertissements devrait devenir un impôt purement municipal. Son taux devrait être fixé par les municipalités elles-mêmes, sans toutefois dépasser 10% du prix d'entrée aux lieux de divertissement.

Les subventions versées aux municipalités

XIV-1 Une subvention particulière et permanente devrait être accordée à Québec en raison de l'importance des biens-fonds dont l'utilisation est limitée par le caractère historique de la ville.

XIV-2 L'État devrait établir un programme intégré d'aide aux immobilisations municipales, en vertu duquel il défraierait une proportion variable du coût des travaux selon la nature des immobilisations et la capacité financière des municipalités.

XIV-3 Le programme d'aide aux immobilisations municipales devrait tenir compte du chômage saisonnier et comprendre des taux différents pour les travaux exécutés durant l'hiver et pendant l'été.

XIV-4 Le programme actuel des travaux d'hiver devrait être intégré au plan des subventions destinées aux immobilisations municipales.

XIV-5 Les taux de subventions aux immobilisations municipales devraient être relevés dans les régions où le niveau de chômage dépasse le taux québécois moyen.

Problèmes connexes à la fiscalité municipale

XV-1 Une seule loi des municipalités devrait remplacer la *Loi des cités et villes,* le *Code municipal* et les chartes particulières, à l'exception de celles de Montréal, de Québec et de Laval.

XV-2 Les dispositions relatives à la fiscalité, que nous proposons d'inclure dans la nouvelle *Loi des municipalités,* devraient être uniformes tout comme celles qui se rapportent à l'évaluation.

XV-3 On devrait abolir les prescriptions du *Code municipal,* de la *Loi des cités et villes,* des chartes municipales et autres lois connexes, qui obligent les municipalités à soumettre à l'approbation des électeurs-propriétaires les emprunts contractés pour financer les travaux généraux.

XV-4 Un service de crédit municipal devrait être établi au sein de la Commission municipale, afin d'accorder aux municipalités des prêts de faible importance et à long terme.

XV-5 Le gouvernement devrait intensifier sa politique de regroupement municipal dans la mesure où celui-ci contribue à l'économie et à l'efficacité administrative ainsi qu'à l'équité fiscale.

La fiscalité scolaire

L'impôt foncier et les subventions

XVII-1 L'impôt foncier devrait demeurer une source de financement pour les commissions scolaires.

XVII-2 Afin de réduire progressivement la contribution de l'impôt foncier au financement des commissions scolaires, le gouvernement du Québec devrait accroître ses subventions. La contribution de la propriété foncière ne devrait pas excéder le quart des dépenses de l'ensemble des commissions scolaires.

XVII-3 Afin que le fardeau de l'impôt foncier scolaire soit réparti plus équitablement, les subventions versées aux commissions scolaires devraient tenir compte, d'une part, des dépenses normalisées admissibles et, d'autre part, d'un effort fiscal comparable à travers les diverses régions du Québec.

XVII-4 Les commissions scolaires devraient pouvoir imposer à leurs contribuables un taux d'impôt foncier scolaire plus élevé que le taux uniforme, pour financer les dépenses excédant celles qui sont admissibles aux subventions.

XVII-5 Les biens-fonds des compagnies devraient être assujettis à un taux d'impôt foncier scolaire supérieur au taux d'imposition des biens-fonds des particuliers.

XVII-6 Les biens-fonds enregistrés au nom de particuliers, mais utilisés au bénéfice de compagnies, pour échapper au taux le plus fort de l'impôt foncier scolaire, devraient être assimilés aux biens des compagnies et imposés en conséquence.

XVII-7 Les sociétés coopératives et les caisses populaires devraient être assujetties au taux de l'impôt foncier scolaire proposé pour les compagnies.

XVII-8 On devrait continuer d'exempter de l'impôt foncier scolaire les biens-fonds servant au culte, les biens-fonds du gouvernement du Québec et des municipalités, ainsi que les biens-fonds des institutions d'enseignement et de bienfaisance.

XVII-9 Les sociétés d'État, tant fédérales que provinciales, devraient verser aux commissions scolaires des subventions égales à l'impôt foncier qu'elles seraient tenues d'acquitter si elles étaient des sociétés ordinaires.

XVII-10 Les biens-fonds situés en dehors des limites des commissions scolaires devraient, de façon générale, être assujettis à l'impôt foncier scolaire au même titre que les biens-fonds situés dans ces limites.

Appendice général

Pièce I	**Liste alphabétique des organismes et des citoyens qui nous ont soumis des mémoires, avec l'indication de l'endroit et de la date des audiences lorsqu'il y a lieu**
Pièce II	**Uniformisation de la taxe de vente**
Pièce III	**Impôt sur les successions**
Pièce IV	**Rapport sur la répartition entre les municipalités d'une partie de la taxe de vente**
Pièce V	**Résumé des mémoires sur l'impôt foncier**
Pièce VI	**Extrait des mémoires portant sur l'impôt foncier scolaire**

Pièce 1

Liste alphabétique

des organismes et des citoyens qui nous ont soumis des mémoires, avec l'indication de l'endroit et de la date des audiences lorsqu'il y a lieu

	Endroit	*Date des audiences*
Association (L') canadienne des courtiers en valeurs mobilières	Montréal	16 janvier 1964
Association des apiculteurs professionnels du Québec		
Association (L') des cités et villes du district de Saint-François		
Association des commissions scolaires du diocèse d'Amos		
Association (L') des compagnies de fiducie du Canada (section du Québec)	Montréal	22 janvier 1964
Association (L') des compagnies de téléphone indépendantes du Québec Inc.		
Association (L') des distributeurs de gaz propane de la province de Québec	Montréal	4 mars 1964
Association des éditeurs d'ouvrages documentaires et éducatifs		
Association (L') des maîtres-imprimeurs de Montréal Inc.		
Association (L') des manufacturiers canadiens	Montréal	20 février 1964
Association (L') des mines de métaux du Québec — Association (L') des mines d'amiante du Québec	Montréal	17 janvier 1964
Association des propriétaires de cinémas du Québec Inc.		
Association (L') des propriétaires de Québec Inc.	Québec	29 janvier 1964
Association (L') du béton préparé du Québec		
Association (L') forestière québécoise Inc.		
Association of Canadian Distillers		
Association (L') professionnelle des meuniers du Québec		
Association professionnelle des nettoyeurs et buandiers du Québec	Montréal	5 mars 1964
Bherer, Wilbrod (Québec)		
Billette, Roger (Valleyfield)		

	Endroit	*Date des audiences*
Canadian Jewish Congress (Eastern Region)	Montréal	23 janvier 1964
Canadian (The) Life Insurance Officers Association	Québec	30 janvier 1964
Canadian Tree Farmers' Association		
Canadian Underwriters' Association	Montréal	16 janvier 1964
Chambly County Protestant Central School Board	Montréal	22 janvier 1964
Chambre (La) de commerce de la province de Québec	Montréal	6 mars 1964
Chambre (La) de commerce des jeunes de Drummondville Inc.		
Chambre (La) de commerce du district de Montréal		
Chambre (La) des notaires de la province de Québec	Montréal	5 mars 1964
Cholette, Henri (Québec)		
Cité de Pont-Viau		
Cité (La) de Québec	Québec	29 janvier 1964
Club Fleur-de-Lys du Québec	Québec	19 mars 1964
Collège (Le) des optométristes de la province de Québec		
Comité (Le) canadien de recherches sur la taxation	Montréal	23 janvier 1964
Commission (La) des écoles catholiques d'Arvida		
Commission (La) des écoles catholiques de Chicoutimi		
Commission des écoles catholiques de Longueuil		
Commission (La) des écoles catholiques de Montréal	Montréal	13 mars 1964
Commission hydroélectrique de Québec		
Commission (La) scolaire catholique de Montréal-Est		
Compagnie (La) de chemin de fer canadien du Pacifique		
Compagnie (La) de téléphone Bell du Canada		
Compagnie (La) des chemins de fer nationaux du Canada		
Confédération (La) des syndicats nationaux	Montréal	12 mars 1964
Conseil (Le) canadien du commerce de détail	Québec	18 mars 1964
Conseil (Le) de comté Lac St-Jean-Ouest	Québec	30 janvier 1964

	Endroit	*Date des audiences*
Conseil (Le) de la coopération du Québec	Montréal	25 mai 1964
Conseil des fleuristes du Canada Inc.		
Conseil (Le) des producteurs de pâtes et papiers du Québec	Montréal	23 janvier 1964
Consolidated Paper Corporation Limited		
Coopératives (Les) de pêcheurs unis de Québec	Montréal	25 mai 1964
Corporation (La) des courtiers en immeubles de la province de Québec		
Corporation (La) des ingénieurs forestiers de la province de Québec	Québec	18 mars 1964
Corporation (La) des instituteurs et institutrices catholiques du Québec	Québec	18 mars 1964
Corporation des maîtres électriciens de la province de Québec		
Fédération (La) de Québec des unions régionales des caisses populaires Desjardins	Québec	19 mars 1964
Fédération (La) de l'industrie de la construction de la province de Québec	Québec	19 mars 1964
Fédération (La) des assureurs du Canada	Montréal	6 mars 1964
Fédération (La) des commissions scolaires catholiques du Québec	Montréal	4 mars 1964
Fédération (La) des magasins Co-op	Montréal	25 mai 1964
Fossils (The) Club of Montreal, Inc.		
Grondin, Georges (Montréal)		
Imperial Oil Limited		
Imperial Tobacco Company of Canada, Limited		
Industrial Glass Company Limited	Montréal	12 mars 1964
Institut des comptables agréés de Québec	Montréal	24 janvier 1964
Ligue des propriétaires de la cité d'Alma	Québec	18 mars 1964
Ligue des propriétaires de Pointe-aux-Trembles		
Montreal (The) Board of Trade	Montréal	19 février 1964
Mouvement laïque de langue française	Montréal	13 mars 1964
Municipalités du lac St-Joseph, lac Sergent et Fossambault-sur-le-Lac	Québec	30 janvier 1964

	Endroit	*Date des audiences*
Patino Mining Corporation		
Pilon, Marc M. (Montréal)		
Protestant (The) School Board of Greater Montreal	Montréal	11 mars 1964
Quebec Association of Protestant School Boards	Montréal	11 mars 1964
Quebec Cartier Mining Company	Montréal	12 mars 1964
Quebec Federation of Protestant Home and School Associations		
School Corporation of Dudswell		
Société (La) coopérative agricole de tabac du district de Joliette — Société (La) coopérative agricole de la vallée d'Yamaska — Office (L') des producteurs de tabac à cigare et à pipe du Québec	Montréal	24 janvier 1964
Société des constructeurs d'habitations du district de Québec Inc.	Québec	19 mars 1964
Steer, Dennis (Waterville)		
Union (L') catholique des cultivateurs	Montréal	17 janvier 1964
Union (L') des conseils de comté	Montréal	20 février 1964
Union (L') des ligues de propriétaires de la province de Québec et Ligue (La) des propriétaires de Montréal		
Union (L') des municipalités de la province de Québec	Montréal	16 janvier 1964
Ville (La) de Bedford	Montréal	24 janvier 1964
Ville (La) de Chibougamau	Québec	30 janvier 1964
Ville (La) de Montréal	Montréal	25 mai 1964

Pièce 2

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ

Le 23 mars 1964.

Honorable JEAN LESAGE, c.r.,
Premier Ministre,
Hôtel du Gouvernement,
Québec, QUE.

Sujet : Uniformisation de la taxe de vente

Monsieur le Premier Ministre,

À la demande du Ministre du revenu, la Commission a étudié, avec la collaboration des hauts fonctionnaires de son ministère, le problème de l'uniformisation de la taxe de vente à 6% à travers toute la province.

A — Action immédiate

Il est admis que la taxe de vente municipale ne s'applique qu'à environ 70% des contribuables de la province. Cette situation, en plus de priver les administrations municipales de revenus importants, est source d'injustices flagrantes, encourage l'évasion fiscale et complique énormément la perception de la taxe de vente, non seulement pour le gouvernement, mais également pour les milliers d'entreprises chargées de cette tâche.

Au cours des audiences que la Commission a tenues, la plupart des organismes ont recommandé l'uniformisation de la taxe de vente, aussi bien ceux à caractère provincial que ceux représentant des régions particulières. Dans ce dernier groupe, qu'il suffise de mentionner l'Union des conseils de comté, organisme représentant le milieu rural où la taxe de vente municipale n'existe pratiquement pas. De fait, aucun groupement ne s'est opposé à l'uniformisation de la taxe de vente à travers toute la province.

En raison de ces problèmes et en face d'une telle unanimité d'opinion, la Commission recommande à l'unanimité:

> *que la taxe de vente soit immédiatement étendue au taux de 6% à travers toute la province.*

B — Formule proposée

Une fois le principe de l'uniformisation établi, le problème est de trouver une formule de répartition qui soit équitable aussi bien pour les municipalités

que pour la province. La Commission a étudié différentes méthodes de répartition; mais comme elle n'est pas encore suffisamment avancée dans son étude de l'ensemble de la fiscalité provinciale, municipale et scolaire pour pouvoir se prononcer de façon définitive sur tous les problèmes inhérents, elle a conçu une formule de répartition se rapprochant le plus possible de celle actuellement utilisée, malgré les lacunes que celle-ci peut comporter.

En conséquence, la formule suggérée ne s'appliquera qu'à l'exercice financier 1964/65. L'an prochain, la Commission fera, dans son rapport, ses recommandations définitives.

La formule proposée comprend trois éléments: impôt de base, accroissement et minimum.

1 — Impôt de base

Le Ministère du revenu, après avoir perçu la taxe, remettrait le montant de base suivant aux zones ou municipalités:

a) Pour les zones ou municipalités déjà assujetties à la taxe de vente municipale de 2%, on remettrait pour le prochain exercice ce qui a été perçu en taxe de vente municipale au cours de l'année 1963/64, plus l'augmentation décrite à 2 –, ci-après.

b) Pour les zones ou municipalités assujetties à la taxe de vente municipale de 1%, on remettrait pour le prochain exercice le double de ce qui a été perçu en taxe de vente municipale au cours de l'année 1963/64, plus l'augmentation décrite à 2 –, ci-après.

c) Pour les municipalités qui ne sont pas actuellement assujetties à la taxe de vente municipale, on remettrait la moitié de la taxe de vente provinciale de 4% perçue dans leur territoire au cours de l'année 1963/64, plus l'augmentation décrite à 2 –, ci-après.

Selon le principe énoncé précédemment relativement à la conservation des zones actuelles, les montants stipulés à *a*) et *b*) seraient remis aux zones telles que présentement établies, le partage à l'intérieur de celles-ci devant s'effectuer, comme par le passé, selon les ententes ou contrats entre les parties intéressées.

Dans le troisième cas (cas *c*), les montants seraient directement versés à chaque municipalité.

2 — Accroissement

Il ne serait pas juste de remettre aux municipalités pour l'année 1964/65 un montant égal à ce qu'elles ont perçu au cours de l'exercice 1963/64. Elles doivent bénéficier de l'accroissement général du rendement de la taxe de vente.

De plus, la Commission est d'avis que les municipalités nouvellement assujetties à la taxe de vente municipale doivent aussi profiter de l'amélioration générale du rendement de la taxe de vente.

Enfin, il se peut que certaines zones ou municipalités, grâce à une forte augmentation de population, aient bénéficié dans le passé d'un accroissement très sensible de la taxe de vente. Afin qu'elles ne soient pas pénalisées par l'application du taux général d'accroissement de la taxe de vente, la Commission suggère que, dans ces cas, on applique un taux moyen spécifique d'accroissement.

a) Le montant résultant de l'application du taux de croissance du revenu global de la taxe de vente provinciale et municipale pour l'exercice financier 1964/65 par rapport à celui de l'année 1963/64.

b) Pour les zones ou municipalités déjà assujetties à la taxe de vente de 2%, un montant résultant de l'application de la moyenne des taux de croissance de la taxe de vente municipale dans ces zones ou municipalités pour les quatre exercices financiers 1961/62 à 1964/65, cette moyenne ne devant en aucun cas dépasser 15%.

3 — Minimum

Par la formule proposée, toutes les municipalités rurales bénéficieront dorénavant de la taxe de vente. La Commission est d'avis que cette recommandation aidera à solutionner, du moins de façon partielle, le problème de l'impôt en milieu rural. D'autre part, elle constate que certaines municipalités contribuent très peu à la taxe de vente provinciale parce que les entreprises de distribution n'y existent peu ou pas.

Afin que toutes les municipalités puissent bénéficier dans une certaine mesure de l'uniformisation de la taxe de vente, la Commission suggère que pour l'année 1964/65 aucune municipalité ne reçoive moins de $2.50 par résident permanent sur la base du dernier recensement fédéral.

C — Exemples

Pour illustrer la formule proposée, la Commission soumet les exemples suivants:

Exemple 1

Supposons qu'en 1963/64, une zone reçoive $1 million à titre de taxe de vente municipale à 2%. Supposons également que le taux général d'accroissement de la taxe de vente de 1963/64 à 1964/65 soit de 10% et que la moyenne d'accroissement de la taxe municipale de vente pour cette zone soit de 8% pour les années 1961/62 à 1964/65. Pour 1964/65, cette zone recevra sous forme taxe de vente la somme de $1,100,000 ($1M, plus 10%).

Si la moyenne du taux d'accroissement pour cette zone était de 14%, elle recevrait $1,140,000 (1M, plus 14%). Par ailleurs, si cette moyenne était de

17% au lieu de 14%, elle recevrait $1,150,000 (1M, plus 15%, accroissement maximum).

Exemple 2

Supposons une municipalité rurale de 3,000 habitants et qui n'était pas assujettie à la taxe de vente municipale. Supposons également que la taxe de vente provinciale de 4% perçue dans ses limites se soit élevée à $20,000 pour l'exercice financier 1963/64. Supposons enfin que le taux général d'accroissement de la taxe de vente soit de 10%, comme dans l'exemple précédent.

Cette municipalité recevra pour l'année 1964/65 un montant de base de $10,000 (la moitié de $20,000 pour ramener la taxe à 2%), plus 10% d'accroissement, soit $11,000.

Si le montant de la taxe de vente provinciale de 4% n'avait été que de $10,000, cette municipalité recevrait le minimum suggéré, soit $7,500. (3,000 habitants x $2.50) au lieu de $5,500 comme l'indique la formule.

* * *

Si la Commission a tenu à faire cette recommandation immédiatement, c'est qu'elle croit injustifiées les pertes considérables occasionnées par le système actuel. Elle est persuadée que la formule proposée apportera à la province et aux municipalités des revenus dont elles ont grandement besoin, tout en corrigeant des anomalies sérieuses et en simplifiant grandement l'administration de la taxe de vente.

Toutefois, il y a deux points que la Commission aimerait signaler. En premier lieu, la formule n'a de valeur qu'à titre provisoire. Elle devra sûrement être revisée pour l'exercice suivant, à cause du retour à la situation normale.

En deuxième lieu, son application va probablement susciter quelques problèmes administratifs. La Commission compte sur la compétence des fonctionnaires du Ministère du revenu pour les solutionner.

Veuillez agréer, monsieur le Premier Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ

par: MARCEL BÉLANGER, m.a., c.a.
président.

Pièce 3

Le 13 avril 1964.

Honorable JEAN LESAGE, c.r.,
Premier Ministre,
Gouvernement du Québec,
Hôtel du Gouvernement,
Québec, QUE.

Sujet : Impôt sur les successions

Monsieur le Premier Ministre,

Dernièrement, vous avez demandé à la Commission de vous faire des suggestions consécutives à l'abandon par le gouvernement fédéral, au bénéfice des provinces, d'une tranche de 25% de son propre impôt successoral. Vous avez en même temps demandé s'il n'y aurait pas lieu de profiter de la circonstance pour apporter certains correctifs ou allégements immédiats en marge de l'impôt provincial sur la transmission des biens au décès.

A — Récupération du 25% de l'impôt fédéral sur les successions

Pour ce qui est de la récupération du 25% de l'impôt fédéral sur les successions, nous avons étudié plusieurs formules possibles, notamment une majoration de l'impôt provincial, un changement dans la structure des taux et un simple transfert de fonds.

Étant donné que l'impôt provincial sur les successions est tellement différent de l'impôt fédéral, il est impossible de songer à majorer purement et simplement notre impôt d'un pourcentage quelconque dans le but de récupérer le 25% cédé par le gouvernement fédéral. On arriverait ainsi à toutes sortes d'anomalies ou même d'injustices. Par ailleurs, une refonte des taux présenterait également une énorme difficulté, étant donné qu'elle ne peut s'effectuer sans changer au complet tout le système des exemptions.

Comme la Commission étudie très sérieusement l'impôt sur les successions et qu'elle a l'intention à cet égard de suggérer des changements assez substantiels, elle suggère de demander pour l'année 1964/65 à Ottawa de lui verser purement et simplement le montant de l'élargissement fiscal, soit environ $8.5 millions. Cette façon de procéder a le grand mérite d'être très simple, d'autant plus que la formule Pearson ne couvre qu'un an, c'est-à-dire l'année 1964/65.

B — Correctifs ou allégements immédiats

En plus, la Commission s'est demandé s'il n'y aurait pas lieu d'apporter immédiatement certains correctifs ou allégements. À cet égard, la Commission est d'opinion que l'on pourrait augmenter l'exemption actuelle de $10,000, mentionnée aux articles 9 (1) et 11 (*a*) de la loi, pour la porter à $20,000. Ceci aurait pour effet d'alléger le fardeau des petites successions et de simplifier l'administration de cette loi. De plus, cette modification temporaire ne compromettrait en rien le travail de la Commission.

On peut remarquer que cet allégement des petites successions profitera dans une large mesure aux cultivateurs, dont le capital individuel dépasse rarement cette somme de $20,000.

Veuillez agréer, monsieur le Premier Ministre, l'expression de nos sentiments respectueux.

Vos tout dévoués,

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ

par: MARCEL BÉLANGER, m.a., c.a.
président.

Pièce 4

Gouvernement du Québec

Commission royale d'enquête sur la fiscalité

Rapport sur la répartition entre les municipalités d'une partie de la taxe de vente

Québec, mars 1965

À SON EXCELLENCE

Le Lieutenant-Gouverneur en Conseil du Québec

La Commission royale d'enquête sur la fiscalité a l'honneur de présenter, comme elle s'était engagée à le faire le 23 mars 1964, un rapport sur la répartition entre les municipalités d'une partie de la taxe de vente.

Maurice Bilodeau

président,

H. Carl Goldenberg

vice-président,

membre

Robert Bourassa

secrétaire

Québec, mars 1965

Introduction

Le 23 mars 1964, nous avons déposé un rapport provisoire sur l'uniformisation, à travers tout le Québec, de la taxe de vente. Les raisons qui nous avaient amenés à présenter ce rapport pouvaient se résumer ainsi:

1 — Fermeture des voies d'évasion relatives à la partie municipale de la taxe de vente;
2 — Nécessité d'augmenter le revenu des municipalités et d'atténuer ainsi les pressions qui s'exerçaient sur l'impôt foncier;
3 — Introduction d'un début de péréquation municipale, grâce à l'établissement d'une remise minimum de $2.50 par tête.

En avril de la même année, la *Loi de l'impôt sur la vente en détail* fut modifiée par le bill 35, afin de donner suite à nos recommandations. La formule de répartition que nous avions alors soumise n'était proposée que pour une année et avait pour but l'application immédiate d'une mesure qui s'est révélée très avantageuse pour la province, comme pour l'ensemble des municipalités. Elle a permis, en effet, la récupération de plusieurs dizaines de millions de dollars, en mettant fin à l'évasion fiscale provenant de l'existence de taux multiples. Les résultats des changements apportés, joints à une activité économique intense et à un contrôle plus efficace de la perception, se traduisirent donc par une forte augmentation du rendement de cet impôt. Le tableau suivant pourra en donner une juste idée:

Exercice financier terminé le 31 mars	Part provinciale	Part municipale	Total
	(en millions de dollars)		
1964	$164.4	$ 59.5	$223.9
1965 (estimation)	201.5	83.5	285.0
Augmentation	$ 37.1	$ 24.0	$ 61.1
Pourcentage d'augmentation	22.6%	40.3%	27.3%

Cet accroissement de revenu, dépassant $60 millions, dont une somme de $7 millions seulement peut être attribuée à une augmentation de l'impôt, a permis au gouvernement du Québec et aux administrations municipales de faire face à de nouvelles responsabilités. Il a empêché certaines municipalités de majorer l'impôt foncier et, dans plusieurs cas, il en a même favorisé la réduction. Ce revenu accru a également permis à nombre de municipalités d'améliorer la qualité de leurs services. Cette réforme n'était toutefois qu'une première étape, importante sans doute, mais qui maintenait de sérieuses anomalies dans les modalités de la répartition de la part attribuée aux municipalités. La Commission avait d'ailleurs mentionné à cet égard qu'elle avait l'intention de re-

commander, dans son rapport définitif, un autre système plus équitable et de caractère permanent. Malheureusement, il nous sera impossible de soumettre notre rapport final avant quelques mois. L'absence de données de base dans plusieurs secteurs et la multiplicité des problèmes fiscaux aux niveaux provincial, municipal et scolaire expliquent ce délai. Toutefois, comme nous nous étions engagés à le faire dans notre rapport provisoire du 23 mars 1964, nous soumettons un nouveau mode de partage de la taxe de vente attribuée aux municipalités.

Avant d'établir cette nouvelle répartition, nous avons étudié la possibilité de retirer la taxe de vente comme mode de financement municipal, pour y substituer d'autres sources de revenu. Toutes les possibilités étudiées sont alors apparues comme impropres à la solution du problème fiscal dans son ensemble. Nous avons ainsi constaté, en particulier, qu'il fallait doter les municipalités d'une assiette fiscale suffisamment diversifiée et qui puisse leur laisser une plus grande latitude. La taxe de vente étant un impôt qui offre beaucoup de dynamisme, il y a un avantage certain à permettre aux municipalités d'en tirer une partie de leur revenu, car il est admis que le produit de cette taxe est un indicateur représentatif de la prospérité économique. En outre, les sommes attribuées aux municipalités, pour l'année en cours, représentent près de 20% de leurs revenus globaux, ce qui constitue un appoint très substantiel. Enfin, et c'est peut-être l'aspect le plus important, le mode de répartition que nous proposons permet d'atténuer, dans une certaine mesure, les inégalités de richesse entre les municipalités.

Nous n'abordons pas ici l'étude de l'assiette de la taxe de vente, puisque celle-ci sera considérée dans notre rapport final. De plus, il ne paraît pas nécessaire d'insister sur le fait que cette réforme de la fiscalité municipale ne sera qu'un élément de solution, parmi plusieurs autres proposés par la Commission, en vue d'assainir les finances municipales. Il sera donc prudent d'attendre notre rapport final avant de porter un jugement définitif sur la situation financière des municipalités.

A — Constatations

Dans son examen de la répartition actuelle de la taxe de vente aux municipalités, la Commission a dû principalement considérer le système des zones. Ces dernières, au nombre d'environ 150, sont nées en général de l'union de deux ou plusieurs municipalités pour les fins de l'imposition et du partage de la taxe de vente. Le montant est perçu dans un territoire donné et distribué aux municipalités selon l'entente intervenue entre elles. Un certain nombre de zones ne sont formées que d'une seule municipalité, à qui le ministère du Revenu remet la taxe perçue dans leur territoire.

Ces zones ont été formées afin d'enrayer l'évasion fiscale, inhérente à la présence de taux différents dans deux ou plusieurs municipalités limitrophes.

Il est évident que plus le territoire était étendu, plus il devenait difficile ou onéreux pour le consommateur résident de se soustraire à la taxe de vente, alors uniformisée au sein de ce territoire. Il va de soi que les municipalités à forte activité commerciale avaient un intérêt évident à conclure ces ententes, afin de prévenir une évasion facile au profit des résidents des localités voisines. Toutefois, l'évasion fiscale d'une zone à l'autre demeurait un problème majeur. En effet, l'acheteur n'avait qu'à faire livrer sa marchandise à l'extérieur d'une zone pour éviter le paiement de la taxe, puisque le marchand cessait alors d'être mandataire de la municipalité pour les fins de la perception de la taxe municipale; car c'est l'acheteur qui devait remettre lui-même le montant de cette taxe, chose dont il s'embarrassait rarement. Ce n'est donc vraiment qu'à la suite de l'uniformisation du taux de la taxe de vente à travers toute la province, qu'a pris fin cette évasion de nature géographique.

La seconde raison d'être des zones, corollaire de la première, avait trait à la répartition du produit de la taxe de vente entre les municipalités d'un territoire. Comme les résidents d'une municipalité achetaient indistinctement dans leur municipalité ou dans une autre de leur choix, il était impossible de répartir le produit de la taxe selon le lieu de résidence de l'acheteur. L'existence des zones permettait ainsi aux municipalités résidentielles de récupérer une partie de la taxe payée par leurs résidents et perçue par la municipalité commerciale.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que ces ententes soient devenues une source de conflits, car il était facile à chaque partie d'invoquer lésion. L'examen de ces ententes démontre que, dans nombre de cas, le partage se fait de façon arbitraire et capricieuse. Ainsi, l'on constate que, dans un cas, telle municipalité se réserve avant tout partage, au titre des frais de répartition, 25% du montant perçu dans la zone; dans d'autres cas, ce sera 10% ou encore 1%.

Il faut admettre, cependant, qu'il n'est pas facile de partager entre un chef-lieu et sa banlieue un montant qui est perçu dans celui-là, mais qui est payé dans une proportion inconnue par les résidents de celle-ci. La municipalité qui perçoit la taxe peut alléguer qu'elle a droit au montant global de la perception dans son territoire. D'autre part, la municipalité où réside l'acheteur peut également prétendre avoir droit au montant de la taxe, puisqu'elle est payée par son contribuable. Ces prétentions, qui ont toutes deux une justification apparente, aboutissent donc nécessairement à des conflits qui ont été résolus par des solutions provisoires et souvent aléatoires.

À cet effet il est à craindre que, toute possibilité d'évasion géographique étant maintenant éliminée, les municipalités résidentielles ainsi que les municipalités dites de paroisse perdent leur meilleur argument dans la négociation de toute entente future avec les chefs-lieux, villages et autres centres commerciaux. Ces derniers trouveraient sûrement peu d'avantages à partager le produit d'une taxe perçue sur leur territoire, alors que toute possibilité d'évasion géographique est désormais exclue. Quant au droit de recours des munici-

palités de banlieue pour récupérer la taxe payée par leurs contribuables, il serait en effet plutôt faible, puisqu'elles ne pourraient jamais en préciser le montant. Il est donc tout à fait plausible d'affirmer que plusieurs municipalités s'opposeraient dorénavant au renouvellement des ententes actuelles et réclameraient tout simplement la totalité du montant perçu dans leur territoire.

B — Recommandations

1 — La détermination de la part municipale

La taxe de vente municipale, là où elle était imposée, constituait généralement le tiers du taux global, soit 2% par rapport à 6%. Toutefois, le montant effectivement perçu a toujours été nettement inférieur à cette fraction, en raison de l'évasion fiscale que favorisait un impôt à paliers multiples. Ainsi, pour l'exercice 1963/64, la taxe de vente municipale à 2% a rapporté $59.5 millions. Si l'on ajoute à cette somme le montant de $7 millions, qui représente l'équivalent de cette taxe dans les territoires non assujettis à cette époque, on obtient une somme de $66.5 millions; or ce montant ne représente que 29.7% des recettes globales de la taxe de vente au Québec pour cette année-là. C'est donc dire que la partie municipale de la taxe de vente n'a jamais rapporté plus de 30% du rendement global de cet impôt pour l'ensemble des municipalités où il était prélevé.

Pour l'exercice qui se terminera le 31 mars 1966, le rendement global de la taxe de vente a été estimé à une somme variant entre $325 millions et $330 millions. Comme nous l'avons vu précédemment, cet impôt rapportera $285 millions pour l'année en cours. L'augmentation de $40 millions à $45 millions peut s'expliquer de la façon suivante. En premier lieu, il ne faut pas oublier que la réforme proposée l'an dernier pour mettre fin à l'évasion fiscale n'a pu s'appliquer que sur dix mois du présent exercice financier. L'an prochain, la situation sera différente et nous en avons tenu compte dans notre estimation. Si l'uniformisation s'était appliquée sur tout l'exercice 1964/65, le rendement global de la taxe de vente aurait été de quelque $300 millions au lieu de $285 millions. En second lieu, si nous admettons un taux de croissance d'environ 9%, nous obtenons ainsi un rendement de $325 millions à $330 millions pour l'exercice qui se terminera le 31 mars 1966.

Même si la part municipale de taxe de vente n'a jamais été supérieure à 30% du rendement global de cet impôt pour l'ensemble des municipalités où il était levé, nous croyons qu'elle devrait être de 33 1/3%, c'est-à-dire l'équivalent d'une taxe de vente municipale de 2%.

RECOMMANDATION 1

La part municipale de la taxe de vente devrait être établie à 33 1/3%, soit l'équivalent d'une taxe de vente municipale de 2% à travers toute la province.

Voici un tableau qui fait voir la croissance, dans les diverses municipalités, des revenus au titre de la taxe de vente au cours d'un certain nombre d'années:

Exercice terminé le 31 mars	Nombre de municipalités où la taxe de vente est imposée	Population de ces municipalités	Pourcentage de la population imposée	Revenu en millions de dollars
		(en milliers)	%	
1950	66	1,763	44.4	15.5
1955	108	2,278	52.1	25.9
1960	210	2,939	57.1	41.1
1961	227	3,123	59.6	42.4
1962	278	3,405	63.4	46.7
1963	313	3,499	64.0	53.9
1964	353	3,703	67.1	59.5
1965	1,677	5,578	100.0	83.5 (Est.)
1966	1,678	5,688	100.0	108 à 110.0 (Est.)

Tableau préparé par la Commission d'après des renseignements obtenus du ministère du Revenu.

Si nous comparons, dans ce tableau, les revenus municipaux provenant de la taxe de vente en 1960, avec ceux estimés pour l'exercice 1966, nous constatons une augmentation considérable, presque du simple au triple. Si nous comparons par ailleurs le revenu précédant l'uniformisation recommandée par la Commission, soit celui de l'exercice 1964, avec celui estimé pour l'année 1966, nous constatons une augmentation de quelque $50 millions, soit près de 85% en deux années. Les municipalités bénéficient donc globalement, en un court laps de temps, de revenus considérablement accrus.

2 — L'abolition des zones actuelles

Nous avons examiné plus haut les sérieux inconvénients du présent système de quelque cent cinquante zones. Ceux-ci mettent en relief la nécessité de réformer le mode de répartition de la part municipale. L'abolition des zones actuelles apparaît donc comme une condition nécessaire à l'établissement de toute répartition nouvelle.

RECOMMANDATION 2

Le gouvernement du Québec devrait abolir les zones actuelles de répartition de la taxe de vente attribuée aux municipalités.

Il reste donc à proposer une formule de rechange qui, sans supprimer les imperfections inhérentes à tout mode de partage de ce genre, distribuera aussi équitablement que possible la part de la taxe de vente attribuée aux municipalités.

Parmi les diverses formules qu'elle a considérées, la Commission a éliminé au départ l'hypothèse d'une répartition établie uniquement selon le lieu de perception. Un tel partage aurait pour effet de pénaliser injustement les municipalités résidentielles et les municipalités rurales. Nous avons aussi écarté l'hypothèse d'une redistribution purement régionale, c'est-à-dire d'un partage, par tête, du montant perçu dans les différentes régions économiques du Québec. Cette formule, en effet, supprimerait toute relation entre le montant attribué à la municipalité et le montant perçu par celle-ci, transformant ainsi une source de revenu locale en un impôt régional. En outre, cette méthode de redistribution traiterait de façon identique les municipalités commerciales et les municipalités résidentielles, alors que les premières, en raison précisément d'une concentration du commerce, doivent encourir des déboursés additionnels que les autres n'ont pas, ne serait-ce qu'en raison de l'accroissement des problèmes de circulation.

Pour les mêmes motifs, la Commission a aussi écarté le partage, par tête, du montant global perçu dans toute la province. Une telle distribution de la taxe de vente aurait pour effet certain, et dans une mesure nettement plus importante que dans le cas de la redistribution régionale, de défavoriser les grands centres, qui canalisent la majeure partie du commerce et qui, pour ces raisons, doivent développer un capital social important. De plus, selon les chiffres qui nous ont été fournis pour cette année et les prévisions de l'an prochain, une telle répartition décuplerait presque, en une seule année, les revenus de cette source pour 976 municipalités rurales. En effet, au cours de l'exercice 1964/65, ces municipalités auront bénéficié du minimum de $2.50 par tête, puisque dans tous ces cas le montant perçu est inférieur à ce minimum. Or, la somme prévue, l'an prochain, pour les fins de redistribution aux municipalités étant d'environ $110 millions et la population du Québec, au dernier recensement, étant de 5.3 millions, on obtient une redistribution par tête, au niveau de la province, d'environ $21, soit plus de huit fois le minimum de cette année.

Enfin, nous n'avons pas retenu la suggestion qui proposait de redistribuer le montant perçu en fonction de la résidence de l'acheteur, puisque cette formule serait manifestement inapplicable du simple point de vue administratif. Comment, en effet, s'assurer que les entreprises fassent correctement remise à toutes les municipalités de la taxe perçue de leurs contribuables?

Il paraît opportun de préciser que la recherche d'une formule appropriée n'a pas été facilitée par le nombre considérable de municipalités (près de 1,700), qu'elles se nomment cités, villes, villages ou paroisses et dont la dimension, la structure socio-économique ainsi que la richesse varient énormément.

3 — La répartition de la part municipale

La Commission propose un mode de répartition qui tient compte, en leur accordant une pondération différente, de trois éléments: la preception locale

(50%), la perception régionale (40%) et la perception provinciale (10%). En d'autres termes, la moitié de la part municipale de 33 1/3%, soit 16 2/3% du montant global perçu en taxe de vente, serait distribuée selon la perception locale; une proportion de quarante pour cent, soit 13 1/3% du montant global, le serait selon les quatorze régions économiques; enfin, un dixième, soit 3 1/3% du montant global, tiendrait compte de la perception provinciale tout entière. Pour atténuer les variations trop brusques, nous avons prévu une période de transition ainsi que l'établissement d'un plafond et d'un plancher.

Le mode de répartition La taxe de vente revenant à une municipalité serait donc calculée de la façon suivante:

i) En premier lieu, on lui remettrait 16 2/3% de la taxe de vente perçue dans son territoire.
ii) En second lieu, elle recevrait une part, proportionnelle à sa population, d'un montant équivalant à 13 1/3% de la taxe perçue dans la région économique où elle est située.
iii) Enfin, elle recevrait également une part, proportionnelle à sa population, d'un montant équivalant à 3 1/3% de la taxe de vente perçue dans toute la province.

Le dernier recensement fédéral serait utilisé afin de déterminer la population de la province, celle des régions et celle des municipalités.

RECOMMANDATION 3

Le mode de répartition de la taxe de vente consentie aux municipalités serait fondé sur trois éléments de pondération différente: la perception locale (50%), la perception régionale (40%) et la perception provinciale (10%). On remettrait donc à chaque municipalité:

i) *16 2/3% de la taxe perçue sur son territoire;*
ii) *une part, proportionnelle à sa population, de 13 1/3% de la taxe perçue dans la région économique où elle est située;*
iii) *une part, proportionnelle à sa population, de 3 1/3% de la taxe perçue à travers toute la province.*

La période de transition La Commission croit à la nécessité d'établir une période de transition de trois ans, afin d'éviter un changement trop brusque du revenu des municipalités. À cette fin, elle propose que l'augmentation du montant reçu au titre de la taxe de vente soit limité dans chaque cas: pour la première année, à un tiers du montant reçu pour l'exercice 1964/65; pour la deuxième année, au deux-tiers de ce montant; pour la troisième année, à 100% de ce montant.

RECOMMANDATION 4

Les montants qu'une municipalité pourrait toucher au titre de la taxe de vente ne devraient pas dépasser:

i) *pour l'exercice 1965/66, 133 1/3% du montant reçu en taxe de vente pour l'année 1964/65;*

ii) *pour l'exercice 1966/67, 166 2/3% du montant reçu en taxe de vente pour l'année 1964/65;*

iii) *pour l'exercice 1967/68, 200% du montant reçu en taxe de vente pour l'année 1964/65.*

L'accroissement annuel maximum La Commission estime également qu'au delà de la période de transition, le montant reçu au titre de la taxe de vente pour une année ne devrait pas dépasser 150% du montant reçu au cours de l'année précédente. En d'autres termes, le pourcentage d'accroissement annuel ne devrait jamais excéder 50%.

RECOMMANDATION 5

À compter de l'année 1968/69, le montant attribué à une municipalité au titre de la taxe de vente ne devrait pas dépasser 150% des sommes reçues à ce titre au cours de l'année précédente.

Le montant minimum Enfin, dans le but de sauvegarder les droits acquis, nous croyons qu'aucune municipalité ne devrait recevoir annuellement, au titre de la taxe de vente, moins que le montant qui lui aura été attribué pour l'exercice 1964/65.

RECOMMANDATION 6

Aucune municipalité ne devrait recevoir annuellement, au titre de la taxe de vente, un montant inférieur à celui reçu pour l'exercice 1964/65.

4 — L'analyse des éléments de la nouvelle répartition

Ce nouveau mode de répartition ne vise pas à la perfection. Il contient, de fait, un certain empirisme, rendu nécessaire par la situation présente. La possibilité de modifications éventuelles n'est donc pas écartée, mais il apparaît clairement à la Commission que, pour l'avenir prévisible, la formule proposée répond pour le mieux aux exigences d'une répartition équitable et économiquement acceptable.

La Commission a amorcé un début de péréquation provinciale qui avantage nécessairement les régions les plus pauvres et, dans une plus large mesure, un début de péréquation régionale qui, comme nous le verrons, avantage singulièrement les petites et les moyennes municipalités. Son application se fera globalement et sans que l'on tienne compte des besoins particuliers de chaque municipalité. Ainsi, tout en constituant un pas dans la bonne direction, il ne s'agit pas d'une péréquation complète. De toute façon, il aurait été prématuré, ne serait-ce qu'en raison de l'absence d'un système d'évaluation uniforme, de recourir immédiatement à une telle mesure. Au surplus, il y a lieu de se demander si la taxe de vente, étant une source de revenu autonome et traditionnellement réservée aux municipalités, à titre particulier ou régional, doit faire l'objet

d'une péréquation absolue. La Commission est favorable à un système de péréquation municipale. Elle traitera d'ailleurs de ce sujet dans son rapport final.

La Commission, comme on vient de le constater, a essentiellement fondé le nouveau mode de redistribution en fonction du territoire, que ce soit au niveau provincial, au niveau régional ou au niveau municipal. L'appréciation de chacun de ces éléments est nécessairement quelque peu arbitraire. Le choix des proportions reflète simplement la contribution que nous avons imputée à la localité, à la région et à la province dans le partage de la taxe de vente. Nous reconnaissons ainsi le fait économique bien admis de la triple appartenance provinciale, régionale et locale du consommateur québécois.

On aura constaté que, dans le mode de répartition proposé, la Commission utilise les quatorze régions économiques de la province, telles qu'elles ont été définies par le ministère de l'Industrie et du Commerce. On trouvera au tableau 1, à la fin du présent rapport, une description sommaire de chaque région. Cet emploi se fait à défaut de régions économiques plus organiques, lesquelles seront éventuellement définies par le Conseil d'orientation économique. Il incombera alors au ministère du Revenu de faire la mise au point de la répartition proposée. Dans l'intervalle, les régions actuelles apparaissent suffisamment représentatives pour justifier qu'on s'y réfère dès maintenant. De toute façon, elles sont beaucoup plus représentatives du milieu économique que les quelque cent cinquante zones actuelles.

La prépondérance a été attribuée au critère de la perception locale. Chaque municipalité recevra ainsi 16 2/3% de la taxe de vente perçue dans ses limites, soit la moitié de la part réservée aux municipalités. En effet, nous croyons que le caractère local de cette source de revenu doit être maintenu, même dans le cadre des modifications apportées aux modalités de distribution. En d'autres termes, une municipalité doit pouvoir bénéficier, dans une mesure importante, de son propre dynamisme économique et de l'initiative déployée par ses citoyens, facteurs qui se réflètent nécessairement dans le montant perçu au titre de la taxe de vente; et, pour soutenir ce dynamisme, une municipalité doit faire face à des déboursés accrus.

Tout en admettant que le critère de la perception locale doit être considéré comme prépondérant, il apparaît légitime, dans le but d'équilibrer la répartition entre les municipalités commerciales et les municipalités résidentielles, d'utiliser aussi la région comme norme de distribution dans une province où les efforts de développement économique se font de plus en plus au niveau régional. De plus, une partie notable de la consommation s'effectue sur une base régionale plutôt que sur une base purement locale. Le mouvement a surtout pris de l'ampleur au cours des dernières années, avec le développement des banlieues résidentielles et l'amélioration des moyens de communication. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu aussi de signaler le fait que d'importantes compagnies ou des organismes semi-publics paient à une municipalité donnée la taxe

de vente sur des biens qu'ils utiliseront dans une partie ou dans l'ensemble de la région.

La redistribution régionale facilite également, dans une certaine mesure, la transition entre l'ancien système des zones et la nouvelle formule, à la différence toutefois que, selon l'ancien système, les modalités du partage variaient selon les zones, la durée des ententes et aussi la puissance relative des municipalités intéressées, alors que, d'après la formule proposée, le partage sera uniformément appliqué à travers la province, selon des critères identiques bien définis.

Le choix d'une pondération régionale de 40% est nécessairement quelque peu empirique. La Commission n'a évidemment pas cherché à obtenir un chiffre optimum pour chacun des trois critères de redistribution; comment aurait-elle pu le faire ? Mais elle a plutôt opté pour des ordres de grandeur et, dans cette optique, il lui est apparu que le facteur régional avait une importance indéniable, quoique quelque peu inférieure à celle de la contribution locale. La traduction en chiffres de ces options devenait chose relativement facile dès lors que l'on admettait au surplus la nécessité d'un critère de partage au niveau de la province. Ce dernier s'obtenait, en effet, en restreignant quelque peu l'importance de la distribution régionale, ce qui assurait du même coup une priorité à la perception locale.

En ce qui a trait au partage de la taxe de vente sur une base régionale, la Commission tient à signaler un problème particulier à la région de Montréal. En vertu de la *Loi modifiant la charte de la cité de Montréal* (9-10 Elizabeth II, 1961, chapitre 97) et de la *Loi de la place des arts* (13 Elizabeth II, 1964, chapitre 19), les municipalités de la zone de Montréal contribuent au Conseil des arts de la région métropolitaine de Montréal et au déficit d'exploitation de la Régie de la place des arts. Il est possible que cet état de choses soit éventuellement modifié si de nouvelles structures régionales ou métropolitaines étaient établies. Dans l'intervalle, il paraît opportun de continuer à utiliser le produit de la taxe de vente à ces fins. Toutefois, ce financement devra s'effectuer dans le cadre du nouveau mode de répartition. En d'autres termes, les sommes requises devront être prises à même la part régionale de 40%. Comme le territoire de la région de Montréal comprend un plus grand nombre de municipalités que celui de la zone actuelle, certaines municipalités seront ainsi mises à contribution. Cependant, ces mêmes municipalités participeront, pour la première fois, au produit de la taxe de vente perçue dans la région de Montréal. Ceci compensera largement la contribution qu'elles seront appelées à faire à la Régie de la place des arts et au Conseil des arts de la région métropolitaine de Montréal.

En attribuant 10% de la part municipale pour les fins d'un partage au niveau de la province, la Commission a essentiellement pour but de faire bénéficier toutes les municipalités des achats effectués sur tout le territoire

québécois, quelle que soit la municipalité ou la région. Il apparaît donc équitable qu'il y ait une redistribution qui soit faite à cet égard.

Nous avons choisi le recensement fédéral pour déterminer la population des municipalités, des régions et de la province, parce qu'il paraît le seul outil à cette fin, qui puisse conférer aux chiffres utilisés un caractère de validité. Signalons au surplus qu'un recensement fédéral de la population a lieu tous les cinq ans, ce qui fixe le prochain recensement à l'an prochain.

La Commission ne croit pas nécessaire d'insister outre mesure sur l'utilité d'une période de transition. La répartition proposée est nettement différente de celle qui existait depuis l'an dernier ou encore de celle qui était en application auparavant. Il y a donc lieu de s'attendre, nos recherches le démontrant amplement, à des variations prononcées, en plus et aussi en moins, des montants attribués aux municipalités. La période de transition a pour but de ramener ces écarts à des proportions convenables. En effet, les plafonds qui sont proposés permettent de doubler en trois ans le montant reçu en 1964/65 et établissent ainsi un taux de croissance maximum qui ne devrait pénaliser aucune localité.

C'est aussi en vue d'assurer une progression ordonnée des revenus que nous avons établi un plafond, plus élevé cependant, pour les années subséquentes à la période de transition. Ce plafond, qui sera purement théorique pour les municipalités urbaines et semi-urbaines, a pour but d'étaler, dans une mesure raisonnable, les hausses spectaculaires de revenu qui résulteront, dans le cas de plusieurs petites municipalités, de la nouvelle distribution et qui se poursuivront au delà de la période de transition envisagée. En effet, de même que l'établissement d'un minimum de $2.50 a procuré, au cours de l'exercice 1964/65, à de nombreuses municipalités rurales, des recettes considérables, de même l'existence d'une double allocation, régionale et provinciale, agit dans le même sens et fait naître la nécessité d'une certaine planification des revenus. D'ailleurs, la marge d'accroissement autorisée annuellement est suffisamment large pour enlever aux municipalités tout sentiment de frustration. Il sera évidemment loisible au gouvernement d'abolir ce plafond lorsque son utilité sera devenue nulle.

Pour éviter des diminutions imprévues dans l'état des revenus et aussi pour respecter les droits acquis, nous croyons justifié l'établissement d'un montant minimum. Il paraît raisonnable que ce soit le montant reçu au titre de la taxe de vente pour l'année 1964/65. Ainsi, aucune municipalité n'aura à souffrir de la nouvelle répartition. De plus, le coût de cette garantie sera, au total, à peu près compensé par les sommes excédentaires provenant de l'application du montant maximum. Il se peut que l'excédent, au cours de l'exercice 1965/66, soit supérieur au coût de la garantie, mais, comme la situation sera vraisemblablement contraire au cours des années subséquentes, à cause de la majoration du maximum, il y aura équilibre dans l'ensemble. De toute manière,

si, au terme de la période de transition de trois ans, soit à la fin de l'exercice 1967/68, il restait un excédent, la Commission croit que celui-ci devrait être ajouté à la partie (10%) de la répartition, qui est distribuée par tête au niveau de toute la province.

Enfin, il reste à prévoir les conditions d'application du nouveau mode de répartition dans le cas de la fusion de deux ou plusieurs municipalités ainsi que dans celui de l'annexion d'une partie du territoire d'une municipalité à une autre.

Dans le premier cas, celui de la fusion, la solution est simple, puisqu'il s'agira tout simplement de faire le compte des montants qui seraient attribués aux anciennes municipalités, que ce soit pour la répartition elle-même ou pour les montants, s'il y a lieu, de la garantie et du maximum.

Dans le cas de l'annexion partielle d'une municipalité à une autre, le nouveau mode de répartition devra évidemment tenir compte de la modification de territoire qui en résultera. En raison de la répartition régionale (40%) et de la répartition provinciale (10%), il faudra, si l'annexion se fait entre deux recensements, établir la population des municipalités impliquées. À cette fin, la Commission croit que la population de la municipalité qui a accru son territoire devrait comprendre sa propre population au dernier recensement, plus une partie de la population de l'autre municipalité, proportionnelle à la portion du territoire annexé. Inversement, la population de la municipalité qui cède une partie de son territoire devrait être égale à sa propre population au dernier recensement, moins la partie de sa population qui est proportionnelle au territoire cédé. Par exemple, si une municipalité cédait un tiers de son territoire à une autre municipalité, sa population serait, pour les fins de la répartition régionale (40%) et de la répartition provinciale (10%), censée avoir été réduite du tiers. En revanche, la population de la municipalité qui a agrandi son territoire serait censée avoir été accrue du tiers de la population de la municipalité qui a cédé le sien.

Pour ce qui est des montants de la garantie et du maximum, le même principe devrait s'appliquer. En d'autres termes, ces montants seraient, dans le cas de la municipalité qui cède une partie de son territoire, réduits en proportion du territoire cédé. Ils seraient alors ajoutés à ceux de l'autre municipalité.

Le recours au critère de la superficie s'explique par les difficultés d'établir un chiffre valable de population entre deux recensements. De toute façon, les cas de cette nature seront vraisemblablement peu fréquents. En outre, on pourrait permettre aux municipalités de faire autrement le partage, pourvu que celui-ci fasse partie des conditions de l'annexion.

5 — La portée fiscale de la nouvelle répartition

Les principaux bénéficiaires de la répartition suggérée seront, toutes proportions gardées, les municipalités rurales. En effet, 976 d'entre elles béné-

ficient, au cours de l'année 1964/65, du montant minimum de $2.50 par tête. Or, avec la répartition provinciale qui devrait s'élever à $2 par tête environ et la répartition régionale qui devrait s'établir à un minimum de $3 pour les régions les plus pauvres, les municipalités rurales seront donc assurées d'un minimum de $5 à $7 par tête. Ceci constituera un accroissement substantiel de revenu, auquel il faudra ajouter la moitié de la part municipale perçue sur le territoire de la municipalité. Le nouveau mode de partage va donc contribuer à doubler, et même davantage, pour près de 1,000 municipalités les revenus au titre de la taxe de vente. La période de transition, comme on vient de le voir, étalera toutefois cette augmentation sur trois ans, mais il sera désormais loisible aux municipalités de planifier en conséquence. La Commission ne voit évidemment pas d'objection à une augmentation importante du revenu de ces municipalités qui font presque toutes partie des régions moins développées de la province. S'il en résulte en même temps un allégement de la pression exercée sur l'impôt foncier, l'avantage sera double. D'ailleurs, il paraît juste, du moins d'un point de vue global, que ce soient les municipalités rurales qui bénéficient davantage de la répartition provinciale et régionale, puisque, à cause de la petitesse de leur localité et du choix commercial limité qui en résulte, l'achat à l'extérieur est, dans leur cas, beaucoup plus fréquent.

Cette augmentation exceptionnelle du revenu de centaines de municipalités rurales tient à plusieurs facteurs. Il y a évidemment l'élément de péréquation globale introduit dans notre formule de l'an dernier et amplifié dans le nouveau mode de répartition. Mais il y a surtout le fait que toutes ces municipalités recevaient auparavant très peu à ce titre. Une participation purement normale et légitime à une forte croissance de revenus de la taxe de vente provinciale signifie donc pour elles une croissance beaucoup plus forte que pour les municipalités plus populeuses qui avaient un plancher de revenus nettement plus élevé.

On comprendra, toutefois, que la Commission mette la population en garde contre toute dilapidation à cet égard. Il ne faudra pas que l'augmentation considérable, en quelques années, des revenus des petites municipalités conduise à des abus. Le ministère des Affaires municipales devrait donc exercer, avec une attention particulière, son droit de surveillance, afin d'empêcher une mauvaise utilisation des sommes accrues que recevront les municipalités au titre de la taxe de vente. Dans les cas d'abus, des sanctions, comme la réduction de certaines subventions, pourraient s'avérer nécessaires. Dans l'état de ses revenus actuels et de ses besoins, le gouvernement du Québec ne peut se permettre aucune mauvaise allocation de ses ressources.

On ne saurait exagérer l'importance de ce contrôle du ministère des Affaires municipales et la nécessité pressante de lui fournir tous les moyens de l'exercer de façon appropriée. Il devrait être en mesure, aussi rapidement que possible, au moyen d'un personnel qualifié et suffisant en nombre, de

s'assurer d'une saine utilisation des montants versés aux municipalités. À cet égard, la responsabilité de ce ministère est certaine, car il lui incombe d'exercer son droit de surveillance normal sur l'emploi de montants dont l'importance et l'accroissement considérable sont dus à des décisions du gouvernement lui-même.

Cette nouvelle répartition, en fournissant des revenus accrus aux petites municipalités, peut être considérée comme une mesure favorable à la lutte contre le sous-développement rural. Il est donc essentiel que son application soit positive et profite, dans sa pleine mesure, à ces régions moins développées de la province.

Une autre catégorie de municipalités qui seront vraisemblablement favorisées par le nouveau mode de répartition sont les centres commerciaux. On a déjà mentionné que leurs besoins financiers, pour remplir précisément leur fonction commerciale, nécessitaient que la formule de répartition leur soit également favorable. À cet effet, celle-ci devrait contribuer, en particulier, à maintenir le dynamisme des grands centres industriels et commerciaux, particulièrement Montréal.

Il reste les municipalités résidentielles du milieu urbain ou semi-urbain. Certaines d'entre elles subiront une baisse de revenu, théorique toutefois, puisque l'application du minimum jouera en leur faveur. Elles sont peu nombreuses, probablement 150 municipalités sur près de 1,700, soit à peine 9% du total et sont pour la plupart des municipalités résidentielles urbaines ou semi-urbaines. Ces municipalités bénéficieront donc du minimum suggéré et recevront pour l'année 1965/66 un montant identique à celui qu'elles recevront pour l'exercice 1964/65. Ce plancher est toutefois établi à un moment favorable où le produit de la taxe de vente qui leur est attribué connaîtra, pour l'année en cours, une hausse de l'ordre de 25%. Il était toutefois inévitable que certaines municipalités cessent, du moins en partie, de bénéficier d'une situation privilégiée à laquelle les municipalités commerciales auraient, de toute façon, mis fin à la première occasion.

Il est juste de remarquer, toutefois, que l'application du minimum sera dans la plupart des cas, purement temporaire, puisque, avec l'augmentation prévue du produit de la taxe de vente au cours des prochaines années, ces municipalités dépasseront rapidement le minimum qui leur est présentement garanti.

Évidemment, il peut se trouver des municipalités qui devront, pendant un certain nombre d'années, se contenter du montant qui leur est garanti. Toutefois, nombre d'entre elles sont parmi les municipalités les plus fortunées de la province. En outre, le système actuel, par suite du partage au sein des zones, a probablement été un facteur qui a permis, dans plusieurs cas, de maintenir un taux de l'impôt foncier municipal sensiblement plus bas que celui des municipalités voisines.

Parmi celles qui devront se contenter du minimum pour un certain temps, il y a aussi quelques municipalités dont la situation économique est moins prospère que les autres. La répartition leur sera moins favorable; mais, comme on l'a dit plus haut, elle n'a pas pour but de servir d'instrument de péréquation pour les cas particuliers. Ces municipalités, lorsqu'un système adéquat de péréquation sera établi par la province, pourront alors obtenir une aide financière si celle-ci est justifiée. De toute manière, elles profiteront, par l'établissement du minimum à un niveau élevé, d'un avantage important.

Encore une fois, la Commission veut signaler l'aspect fragmentaire de ce rapport. Il traite d'un sujet important, mais tout à fait partiel, de la fiscalité municipale et ce n'est que le rapport définitif qui permettra de juger la véritable portée des recommandations qui précèdent.

TABLEAU I

Les 14 régions économiques du Québec

Désignation des régions	*Comtés compris dans chacune des régions*
1 — Gaspésie	Iles-de-la-Madeleine Gaspé-Est Gaspé-Ouest Bonaventure
2 — Bas-St-Laurent	Matapédia Matane Rimouski Rivière-du-Loup Témiscouata Kamouraska L'Islet
3 — Saguenay - Lac-St-Jean	Chicoutimi Lac St-Jean-est Lac St-Jean-ouest
4 — Québec	Charlevoix-est Charlevoix-ouest Montmorency N° 2 Montmorency N° 1 Québec Portneuf
5 — Chaudière	Montmagny Bellechasse Lévis Dorchester Beauce Lotbinière Frontenac
6 — Mauricie	Champlain St-Maurice Nicolet Maskinongé
7 — Bois-Francs	Wolfe Mégantic Arthabaska Drummond

8 — Cantons-de-l'Est	Compton Richmond Sherbrooke Stanstead Shefford Brome Missisquoi
9 — Richelieu	Bagot Yamaska Richelieu St-Hyacinthe Rouville Iberville St-Jean Chambly Verchères Laprairie Napierville Huntingdon Châteauguay Beauharnois Soulanges Vaudreuil
10 — Montréal	Ile-Jésus Ile-de-Montréal
11 — Laurentides	Berthier Joliette Montcalm L'Assomption Terrebonne Deux-Montagnes Argenteuil Labelle
12 — Outaouais	Papineau Hull Gatineau Pontiac
13 — Abitibi - Témiscamingue	Abitibi Témiscamingue
14 — Côte-Nord - Nouveau-Québec	Saguenay

Pièce 5

Résumé des mémoires sur l'impôt foncier

Mémoires	Imposition des industries par l'État	Municipal [1]	Scolaire			Réformes des méthodes d'évaluation
			Remarques générales	Abolition		
				Immédiate	Graduelle	
Association (L') des manufacturiers canadiens		Exemption de la machinerie industrielle	Maintien du système actuel, mais diminution des taux			x
Association (L') des mines de métaux du Québec — Association (L') des mines d'amiante du Québec			Imposition des propriétés minières par la municipalité où réside la majorité des employés			x
Association (L') des propriétaires de Québec Inc.				x		x
Billette, Roger (Valleyfield)		Taux stables		x		x
Chambly County Protestant Central School Board			Remplacement partiel par d'autres sources de revenu		x	x
Chambre (La) de commerce de la province de Québec		Exemption de la machinerie industrielle	À court terme: taxe scolaire perçue par l'État et répartie selon un système de péréquation		x	x
Chambre (La) de commerce des jeunes de Drummondville Inc.		Abolition des exemptions sans exception		x		
Chambre (La) des notaires de la province de Québec		Abolition du pouvoir d'imposition des syndics de paroisse		x		x

[1] Les observations relatives à l'assiette de l'impôt foncier, comme l'exemption de la machinerie industrielle ou l'abolition de certaines exemptions, visaient généralement aussi bien le domaine scolaire que le domaine municipal.

Cholette, Henri (Québec)	x	Imposition de la seule résidence du cultivateur	Taxe scolaire sur industrie et perçue par l'État			
Cité (La) de Québec			Impôt minime: 50% du taux de la taxe foncière municipale			
Comité (Le) canadien de recherches sur la taxation		La majeure partie des revenus des municipalités et des commissions scolaires devrait provenir de la taxe foncière	Maintien de la taxe foncière scolaire			x
Commission (La) des écoles catholiques d'Arvida			Maintien du système actuel			x
Commission (La) des écoles catholiques de Chicoutimi	x	Exemption de la machinerie industrielle	Nécessité de maintenir le système actuel			x
Commission (La) des écoles catholiques de Montréal		Imposition de l'équipement et de l'outillage; abolition des exemptions consenties à l'industrie	Maintien du système actuel, mais répartition plus équitable du produit de la taxe		x	x
Compagnie (La) de chemin de fer canadien du Pacifique		Exemption de certains biens d'équipement nécessaires aux voies ferrées				x
Compagnie (La) des chemins de fer nationaux du Canada						x
Confédération (La) des syndicats nationaux	x	Abolition des exemptions consenties à l'industrie; imposition des propriétés religieuses; taux progressifs pour maisons unifamiliales			x	x
Conseil (Le) canadien du commerce de détail					x	x
Conseil (Le) de comté Lac St-Jean-Ouest	x	Abolition des exemptions sans exception		x		
Conseil (Le) des producteurs de pâtes et papiers du Québec	x	Exemption de la machinerie industrielle				x

Résumé des mémoires sur l'impôt foncier (*suite*)

Mémoires	Imposition des industries par l'État	Municipal	Scolaire			Réformes des méthodes d'évaluation
			Remarques générales	Abolition		
				Immédiate	Graduelle	
Consolidated Paper Corporation Limited		Exemption de la machinerie industrielle.				x
Corporation (La) des instituteurs et institutrices catholiques du Québec	x	Taux progressifs selon certaines catégories d'habitations	Maintien de l'impôt foncier et perception par l'État			x
Fédération (La) des commissions scolaires catholiques du Québec	x	Imposition de la seule résidence des cultivateurs; graduation de l'impôt foncier	Maintien du système actuel, mais imposition des compagnies par l'État			x
Imperial Oil Limited		Exemption de la machinerie industrielle				x
Ligue des propriétaires de Pointe-aux-Trembles	x			x		
Montreal (The) Board of Trade		Imposition des propriétés de l'État		x		x
Mouvement laïque de langue française		Imposition des immeubles des communautés religieuses ne servant pas au culte, et des immeubles de l'État		x		
Municipalités du lac St-Joseph, lac Sergeant et Fossambault-sur-le-Lac			À défaut d'abolition, perception par l'État et répartition du produit d'après un système de péréquation	x		
Protestant (The) School Board of Greater Montreal		Imposition de la machinerie industrielle	Maintien du système actuel			x

Quebec Association of Protestant School Boards	Exemption en principe de la machinerie industrielle	Maintien du système actuel; imposer une limite maximale aux taux			x
Steer, Dennis (Waterville)	Abolition de la taxe sur les locataires		x		
Union (L') catholique des cultivateurs	Exemption des fonds de terre				x
Union (L') des conseils de comté de la province de Québec	Imposition de la machinerie industrielle. Abolition des exemptions sauf sur les biens-fonds servant au culte				x
Union (L') des municipalités	Progessivement réservé à l'usage des municipalités. Établissement d'un système de péréquation du revenu municipal			x	x
Ville (La) de Montréal		Diminuer l'impôt foncier scolaire		x	x

Pièce 6

Extraits des mémoires portant sur l'impôt foncier scolaire

Son abolition immédiate ou graduelle

L'Association des propriétaires de Québec

« L'universalité à l'éducation appelle l'universalité aux sources de revenus. . . . l'éducation est un service à la personne et une richesse pour toute la société. Alors toute la société doit participer au financement de l'éducation. Il est alors injuste de faire porter le fardeau de l'éducation sur un seul facteur de richesse, alors que ce service touche tous les facteurs de richesses. Aujourd'hui, l'immeuble a peu d'importance à côté des autres facteurs de richesses. On généralise à tous les paliers dans le domaine de l'éducation, on doit généraliser dans les sources de revenus. . . . Comme l'éducation est un service à la personne et une richesse pour toute la société, il est donc nécessaire de répartir sur l'ensemble des richesses les dépenses de l'éducation qui dépassent les possibilités de l'impôt foncier. »

La ville de Montréal

« Diminuer l'impôt foncier scolaire de façon à ce que le propriétaire foncier ne contribue qu'à l'expansion et l'entretien des installations physiques des Commissions scolaires . . . »

« Le principe de la gratuité scolaire étant admis, il serait normal, à notre avis, que les frais de l'enseignement proprement dit soient désormais entièrement à la charge de la collectivité, c'est-à-dire à la charge de la Province et non pas la responsabilité plus particulière d'une classe de contribuables, en l'occurence le propriétaire foncier . . . Nous sommes en présence de nouvelles structures dont les objectifs dépassent de beaucoup ceux des modestes institutions dont le propriétaire foncier avait, à l'origine, assumé toute la responsabilité. »

La Chambre des notaires de la province de Québec

« La concurrence des municipalités et des commissions scolaires dans le domaine de l'impôt foncier a nui dans une large mesure au développement de nos municipalités tout en faisant supporter presque exclusivement par une classe de la population le coût de l'instruction publique. La propriété immobilière étant intimement liée aux dépenses municipales, il nous semble normal que les municipalités retirent la majeure partie de leurs revenus du produit de la taxe foncière. L'éducation, d'autre part, qui n'a aucun rapport avec la propriété immobilière et bénéficie à toute la population, est en très grande

partie défrayée par les propriétaires d'immeubles. Il faut constater que beaucoup de contribuables riches ne possèdent aucun immeuble et en raison de ce fait, le coût de l'instruction publique est mal réparti entre les citoyens. »

La Chambre de commerce de la province de Québec

« L'Éducation à tous les niveaux: primaire, secondaire et universitaire, est à la base de la rénovation économique et sociale de la Province. C'est par l'éducation que seront formées des compétences bien adaptées aux besoins et aux conditions particulières du milieu et pouvant assurer un renouveau économique, une diminution du chômage et une participation plus complète dans les destinées économiques de la province. »

« . . . tout écolier québécois possède un droit d'accès aux mêmes facilités d'éducation, quels que soient les moyens financiers de ses parents ou l'endroit de son domicile. L'exercice pratique de ce droit exige, à notre avis, l'intervention d'une autorité qui dépasse les cadres de la collectivité locale. Nous n'hésitons donc pas à affirmer qu'à cause de l'évolution rapide de notre société et des exigences de notre époque, l'éducation est devenue une responsabilité de l'État provincial. »

Les municipalités du lac St-Joseph, lac Sergent et Fossambault-sur-le-Lac

« L'éducation, comme on l'entend aujourd'hui, étant une véritable mesure sociale appliquée à l'ensemble de la province, ne peut plus être financée adéquatement sur la base de la localité ou de la région. S'il faut un ministère de l'éducation pour mettre de l'ordre, il faut à ce ministère toute la responsabilité des finances scolaires. »

« La propriété immobilière n'est aucunement reliée à l'éducation des enfants. En effet, que les habitants d'une municipalité soient riches ou pauvres, que cette municipalité soit située dans une région économiquement défavorisée ou non, les exigences de l'éducation moderne, qui veulent donner à tous les québécois une chance égale de s'instruire de la même façon, font que la qualité des services éducatifs doit être la même partout, à travers la province. Contrairement à ce qui se passe dans le domaine municipal où des municipalités moins riches peuvent se contenter de services moins adéquats ou médiocres (on peut facilement imaginer des endroits où les services des incendies, de la police, des vidanges, des trottoirs, etc. sont inexistants), on voit que dans le domaine de l'éducation, les services doivent être de la même qualité partout, que la localité soit capable de fournir l'effort financier nécessaire ou non. »

The Montreal Board of Trade

« The young people of the Province of Quebec should have equal facilities and opportunity for their education irrespective of the location or the economic situation of the particular community, or the value of property in the area.

. . . The power to tax immovable property was granted to school commissions so that they could have autonomy within their own domain. Today, this principle is transcended by the requirements of the state as a whole. Education is not a local responsibility, it is one which should be shared by every citizen. The financial requirements of the educational system of the Province must come from revenue derived from the broadest tax base, that is, the Province as a whole. The taxation of immovables does not fulfill this requirement. »

« There is a direct relationship between the standard of education of a people and its capacity to produce wealth . . . One of the most important functions of Government is the maintenance and improvement of education to ensure the economic and social development and progress of the Province and the future happiness and well-being of its citizens. »

La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec

« . . . une meilleure éducation de la jeunesse est une source de prospérité future. » Vu le caractère universel de l'éducation, la Fédération n'est pas tout-à-fait contre le principe d'évacuer le champ de taxation foncière pour fins scolaires, mais elle ne peut l'accepter « étant donné que la taxe foncière constitue à l'heure actuelle le principal point d'appui de l'autonomie des commissions scolaires. »

« . . . l'éducation constitue un droit pour l'ensemble de la population du Québec, quelle que soit la localisation de cette population. Elle doit être en d'autres termes accessible à tous, indépendamment des revenus des collectivités locales. »

Ligue des propriétaires de Pointe-aux-Trembles

« . . . il devient injuste de faire porter le fardeau de la fiscalité scolaire sur les seuls propriétaires qui, tout en représentant un élément dynamique de notre nation, composent une minorité de population . . . s'il est vrai d'affirmer que les locataires paient indirectement la taxe scolaire par leur loyer, il doit être aussi admis qu'une forte proportion de propriétaires, possesseurs d'immeubles sans revenus locatifs ou de maisons unifamiliales, n'en retirent aucun bénéfice . . . tous les contribuables devraient se trouver sur un pied d'égalité, quant au calcul de la taxation scolaire. »

Continuation du système actuel

La plupart de ceux qui préconisent le maintien de la taxe foncière pour les besoins scolaires justifient leur attitude au moyen des deux arguments suivants: (1) conserver aux commissions scolaires, une part de leur autonomie et (2) conserver aux parents un droit de regard sur l'éducation de leurs enfants.

Plusieurs d'entre eux, cependant, sont d'avis que la taxe foncière ne suffit plus, et de moins en moins, pour financer l'enseignement, et qu'il faudra trouver d'autres sources de revenu à cet effet. Voici les principaux arguments présentés à ce sujet.

L'Association des manufacturiers canadiens

« Avec le temps, le financement de l'enseignement devient moins une question d'intérêt local et plus un problème d'ordre général. La complexité des problèmes qu'elle crée indique que la province devra continuer d'en assumer une plus grande responsabilité. De toute façon, l'ensemble de la population devrait s'en partager le coût . . . Un nombre croissant de citoyens devraient contribuer, ce qui n'est que juste d'ailleurs, à financer la formation des générations montantes. »

L'Union catholique des cultivateurs

« Qu'un pouvoir limité de taxation soit laissé aux municipalités et commissions scolaires afin de leur laisser une marge suffisante d'initiative. »

La cité de Québec

« Nous reconnaissons que le problème de l'éducation et de l'instruction est du ressort provincial et que la Province consacre des sommes considérables pour les fins éducatives. Nous ne sommes pas d'opinion de faire disparaître complètement l'impôt foncier pour fins scolaires, mais nous croyons qu'un impôt minime serait suffisant pour conserver aux parents le droit de regard sur l'éducation de leurs enfants. Quand nous parlons d'un impôt minime, il nous vient à l'esprit que le taux de la taxe scolaire sur les biens fonciers ne devrait pas excéder 50% du taux de la taxe foncière municipale. »

La Commission des écoles catholiques d'Arvida

« . . . les commissions scolaires de la province doivent à tout prix conserver le droit de taxer les biens fonciers pour faire face aux besoins financiers sans cesse grandissants qu'elles ont. »

« L'enseignement est l'affaire de tous et son coût doit être réparti d'une façon plus équitable. Alors que les dépenses d'une corporation municipale sont faites pour l'avantage immédiat et exclusif de ses citoyens, par contre les dépenses encourues par une commission scolaire pour l'enseignement, ne profiteront pas exclusivement à la municipalité même, mais à d'autres villes, à d'autres régions. En somme l'enseignement contribue, assez souvent, à fabriquer un produit d'exportation. »

La Commission des écoles catholiques de Montréal

« . . . que la taxe foncière soit maintenue comme contribution locale aux fins du financement de l'éducation et qu'une répartition plus équitable du fardeau et du produit de cette taxe soit effectuée. »

« Subsidiairement, pour refléter l'opinion d'une minorité des membres de la Commission, nous recommandons aussi que l'on étudie sérieusement le remplacement de la taxe foncière par une contribution pure et simple de la municipalité ou des municipalités intéressées. »

Quebec Association of Protestant School Boards

préconise le maintien de la taxe foncière pour les besoins scolaires afin de sauvegarder l'autonomie et les responsabilités locales en matière d'éducation, mais propose l'imposition d'une limite maximale à la taxe foncière scolaire.

Sources de financement suggérées pour remplacer la taxe foncière scolaire

Bon nombre d'auteurs de mémoires recommandent la disparition immédiate ou graduelle de l'impôt foncier pour les besoins scolaires, sans préciser cependant quelles sources de revenu pourraient le remplacer. Seules des « sources plus générales de revenu » sont mentionnées. D'autres opinions, résumées ci-dessous, suggèrent certaines taxes qui pourraient remplacer avantageusement l'impôt foncier et qui, en outre, répartiraient le fardeau de l'enseignement de façon plus équitable.

Dennis Steer

propose de financer l'éducation en tout ou en partie au moyen d'un impôt de 2% sur le revenu des particuliers.

La ville de Montréal

Augmentation de la taxe provinciale de vente de un pour cent en attendant de récupérer du gouvernement fédéral d'autres sources de revenus.

La Chambre des notaires de la province de Québec

« Une taxe de vente dont le produit bénéficierait aux commissions scolaires nous semble plus juste, même s'il fallait enlever aux municipalités leurs pouvoirs de taxation en ce domaine et les limiter à la taxe foncière. »

La Chambre de commerce de la province de Québec

Solution globale à long terme « Tout le produit de la taxe de vente est conservé par le gouvernement provincial qui, en retour, fournit aux commissions scolaires les fonds nécessaires par rapport aux besoins des régions qu'elles desservent. »

Solution temporaire « . . . l'impôt foncier prélevé à des fins scolaires et provenant des entreprises devrait être remis au gouvernement provincial qui serait en mesure, par un mécanisme de péréquation, d'en assurer une répartition plus équitable à l'étendue de la province. »

La Commission des écoles catholiques d'Arvida

« . . . que les commissions scolaires aient le droit d'imposer une taxe égale à un pourcentage du loyer annuel. »

Confédération des syndicats nationaux

a) « . . . que la taxe foncière des compagnies soit uniformisée, perçue par Québec et répartie entre les commissions scolaires. »
b) Que l'impôt foncier soit graduellement remplacé par un impôt sur le revenu.

Ligue des propriétaires de Pointe-aux-Trembles

a) Qu'une taxe générale, dite scolaire, soit imposée à tous les contribuables de la province au moyen de l'impôt provincial sur le revenu.
b) Que les taxes scolaires sur les compagnies soient déterminées et perçues par le gouvernement provincial, le produit devant être réparti au prorata du nombre des élèves entre les commissions scolaires.

Mouvement laïque de langue française

« Que les commissions scolaires soient alimentées par un impôt sur le revenu plutôt que par une taxe foncière. »

Appendice statistique

Avertissement
Liste des tableaux

Avertissement

Toute analyse économique, dans quelque secteur d'activité que ce soit, n'a de prise sur la réalité que si elle s'appuie sur les données quantitatives qui la reflètent. Il appartient à la statistique de colliger, d'ordonner et de présenter ces données de façon à en faire ressortir les relations. Muni de cet instrument de travail, l'économiste cherche, à travers les chiffres, à mieux connaître la réalité afin d'en dégager les traits caractéristiques, d'en analyser l'évolution dans le temps et d'en prévoir les tendances à venir.

On trouvera dans cet appendice statistique les données fondamentales qui ont servi à notre analyse. Il comprend des tableaux détaillés dont la plupart sont reproduits de façon schématique dans les divers chapitres de notre rapport. L'étude approfondie des problèmes de la fiscalité nous a naturellement amenés à élaborer abondamment les statistiques reliées aux multiples aspects de notre sujet. S'il nous a semblé que toute cette matière pouvait alourdir la lecture du texte, nous croyons qu'elle peut néanmoins éclairer davantage, sur bien des

points, le lecteur en quête d'une documentation plus circonstanciée pour étendre sa compréhension des questions traitées.

La plupart des données comprises dans cet appendice statistique proviennent des publications officielles des autorités compétentes, soit du gouvernement fédéral, soit du gouvernement du Québec, ou d'organismes gouvernementaux. Toutefois, nous avons dû dans bien des cas, à défaut de statistiques officielles, rechercher, compiler et ordonner les chiffres parfois disponibles en vrac dans les dossiers de divers ministères.

Il nous a paru qu'il était à la fois nécessaire et suffisant d'étudier en général, sur une période de dix ans, les facteurs soumis à notre examen. Mais il fallait évidemment analyser, sur une plus longue période, certains faits ou structures dont les transformations n'apparaissent qu'après un long recul, tels l'évolution démographique, l'urbanisation et le rôle de l'État dans la vie sociale et économique. Par contre, les statistiques disponibles ne permettent pas d'étayer sur une décennie les comparaisons au chapitre des revenus des diverses provinces canadiennes. C'est ainsi que nous n'avons pu faire débuter avant l'exercice 1957/58, l'étude des revenus provinciaux, municipaux et scolaires, en raison des arrangements fiscaux qui, survenus en 1957 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ont modifié la présentation statistique des revenus publics par rapport à ceux des années antérieures.

Par ailleurs, nous avons apporté des modifications aux données publiées par le Bureau fédéral de la statistique dans son bulletin intitulé « *A Consolidation of Public Finance Statistics* », en mettant au compte des dépenses des gouvernements provinciaux les paiements que le gouvernement fédéral leur verse en vertu des programmes à frais partagés, de façon à avoir une image aussi fidèle que possible de l'évolution comparative des charges fédérales, provinciales et municipales.

Enfin, les tableaux 64, 65, 66 et 67 expriment les dépenses et les revenus des municipalités du Québec en moyennes calculées sur trois années, à savoir 1960, 1961 et 1962. Il a fallu adopter ce procédé pour le besoin des comparaisons non seulement entre les diverses régions économiques, mais encore entre les municipalités urbaines et rurales du Québec, afin d'atténuer les grandes variations que peut entraîner au cours d'une année, dans les dépenses municipales, le financement d'immobilisations importantes et dont l'amortissement s'étend sur une longue période. La plupart des données utilisées dans l'analyse des dépenses et des revenus des municipalités du Québec, ont été compilées par la Commission avec le concours de la Section des finances du Bureau de la statistique du Québec, qui rassemble et ordonne les rapports annuels des municipalités sur leur situation financière.

Liste des tableaux

1 Évolution de la population par province, de 1941 à 1964

2 Mouvement de la population au Québec, en Ontario et au Canada, de 1931 à 1961

3 Distribution de la population selon les groupes d'âge au Québec, en Ontario et au Canada, 1941-1951-1961

4 Population rurale et urbaine, en pourcentage de la population totale, au Québec, en Ontario et au Canada, de 1901 à 1961

5 La main-d'oeuvre civile au Québec, en Ontario et au Canada, de 1953 à 1964

6 Distribution de la main-d'oeuvre civile selon les secteurs industriels au Québec, en Ontario et au Canada, en 1951 et en 1961

7 Main-d'oeuvre employée au Québec, en Ontario et au Canada, de 1953 à 1964

8 Le chômage au Québec, en Ontario et au Canada, de 1953 à 1964

9 Valeur de la production industrielle par province, de 1952 à 1962

10 Emploi dans les industries manufacturières, en 1961, au Québec, en Ontario et au Canada

11 Revenu personnel par province, de 1952 à 1964

12 Revenu personnel par habitant, de 1952 à 1964

13 Investissements privés et publics au Québec, en Ontario et au Canada, de 1955 à 1965

14 Bénéficiaires de divers programmes d'assistance sociale au Québec, en Ontario et au Canada

15 Dépenses nettes du gouvernement du Québec, selon les postes, de 1923 à 1965

16 Répartition des dépenses nettes du gouvernement du Québec, selon les postes, de 1923 à 1965

17 Dépenses nettes du gouvernement du Québec, par habitant et selon les postes, de 1923 à 1965

18 Revenu net du gouvernement du Québec, selon les sources, de 1923 à 1965

19 Revenu net du gouvernement du Québec, par habitant et selon les sources, de 1923 à 1965

20 Répartition du revenu net du gouvernement du Québec, selon les sources, de 1923 à 1965

21 Dépenses civiles des trois secteurs de gouvernement réunis, selon les principaux postes, de 1946 à 1963

22 Revenus perçus directement par chaque secteur de gouvernement, de 1954/55 à 1962/63

23 Sommes affectées au financement de l'activité propre à chaque secteur de gouvernement, de 1954/55 à 1962/63

24 Dépenses en biens et en services des trois secteurs de gouvernement au Canada, de 1955 à 1964

25 Revenu personnel et profits nets des sociétés dans chacune et dans l'ensemble des provinces, de 1956 à 1962

26 Provinces de l'Atlantique: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

27 Québec: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

28 Ontario: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

29 Provinces des Prairies: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

30 Colombie-Britannique: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

31 L'ensemble des provinces: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1962/53 à 1962/63

32 Provinces de l'Atlantique: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

33 Québec: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

34 Ontario: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

35 Provinces des Prairies: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/1963

36 Colombie-Britannique: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

37 L'ensemble des provinces: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

38 Revenu général net provincial, municipal et scolaire au Canada, en 1962/63

39 Revenu général net provincial, municipal et scolaire au Canada, par habitant, en 1962/63

40 Revenu général net provincial, municipal et scolaire au Canada, en 1962/63 (en pourcentage du revenu personnel et des profits nets des sociétés)

41 Provinces de l'Atlantique: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

42 Québec: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

43 Ontario: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

44 Provinces des Prairies: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

45 Colombie-Britannique: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

46 L'ensemble des provinces: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

47 Provinces de l'Atlantique: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

48 Québec: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

49 Ontario: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

50 Provinces des Prairies: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

51 Colombie-Britannique: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

52 L'ensemble des provinces: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

53 Taxe sur les carburants, permis de conduire et d'immatriculation des véhicules automobiles, en 1957/58 et en 1962/63

54 Dette globale des gouvernements provinciaux, de 1954 à 1963

55 Dette directe provinciale, municipale et scolaire au Québec et en Ontario, par habitant et en pourcentage du revenu personnel, de 1955 à 1963

56 Dette directe des administrations municipales et scolaires au Canada, de 1955 à 1963

57 Classification des municipalités urbaines et rurales du Québec selon la population et le statut juridique, en 1963

58 Dépenses des municipalités du Québec financées par le revenu courant et par l'emprunt, de 1954 à 1963

59 Revenu des municipalités du Québec, de 1954 à 1963

60 Dette directe des municipalités du Québec, de 1954 à 1963

61 Répartition de la population et des municipalités du Québec dans chacune des régions économiques, en 1963

62 Population vivant en territoire organisé dans chacune des régions économiques, de 1953 à 1963

63 Répartition de la population et des municipalités du Québec dans chacune des régions économiques, selon le milieu urbain et le milieu rural

64 Revenu des municipalités urbaines et rurales du Québec dans chacune des régions économiques, moyenne des années 1960, 1961 et 1962

65 Revenu des municipalités urbaines et rurales du Québec, par habitant et par région économique, moyenne des années 1960, 1961 et 1962

66 Dépenses des municipalités urbaines et rurales du Québec dans chacune des régions économiques, moyenne des années 1960, 1961 et 1962

67 Dépenses des municipalités urbaines et rurales du Québec, par habitant et par région économique, moyenne des années 1960, 1961 et 1962

68 Revenus des commissions scolaires du Québec, de 1956 à 1965

69 Dépenses des commissions scolaires du Québec, de 1956 à 1965

70 Nombre d'élèves inscrits dans les institutions régies par les commissions scolaires du Québec, de 1956 à 1965

71 Accroissement annuel du nombre d'élèves dans les institutions régies par les commissions scolaires, de 1956 à 1965

72 Subventions provinciales versées aux commissions scolaires, de 1963 à 1965

73 Revenus et dépenses des commissions scolaires selon les régions économiques, en 1963

TABLEAU 1

Évolution de la population par province, de 1941 à 1964

(au mois de juin chaque année)

	Canada	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
	(en milliers de personnes)										
1941	11,507	—	95	578	457	3,332	3,788	730	896	796	818
1951	14,009	361	98	643	516	4,056	4,598	776	832	939	1,165
1956	16,081	415	99	695	555	4,628	5,405	850	881	1,123	1,399
1961	18,238	458	105	737	598	5,259	6,236	922	925	1,332	1,629
1962	18,570	470	106	746	607	5,366	6,342	935	930	1,370	1,659
1963	18,896	481	107	756	614	5,468	6,448	950	933	1,405	1,695
1964	19,235	491	107	760	617	5,562	6,586	958	943	1,432	1,738
	1941 = 100 sauf pour Terre-Neuve où 1951 = 100										
1941	100.0	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1951	121.7	100.0	103.2	111.2	112.9	121.7	121.4	106.3	92.9	118.0	142.4
1956	139.7	115.0	104.2	120.2	121.4	138.9	142.6	116.4	98.3	141.1	170.9
1961	158.5	126.9	110.5	127.5	130.9	157.8	164.6	126.3	103.2	167.3	199.1
1962	161.4	130.2	111.6	129.1	132.8	161.0	167.4	128.1	103.8	172.1	202.8
1963	164.2	133.2	112.6	130.8	134.4	164.1	170.2	130.1	104.1	176.5	207.2
1964	167.2	136.0	112.6	131.5	135.0	166.9	173.9	131.2	105.2	179.9	212.5

Remarque: Les chiffres pour le Canada comprennent le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Source: *Les comptes nationaux*, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 13-201, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 2

Mouvement de la population au Québec, en Ontario et au Canada, de 1931 à 1961

(en milliers de personnes)

	Accroissement naturel	Solde des migrations	Accroissement net	Accroissement naturel en pourcentage de l'accroissement net
				%
de 1931 à 1941				
Québec	458	- 1	457	100.2
Ontario	280	76	356	78.7
Canada	1,220	- 90	1,130	108.0
de 1941 à 1951				
Québec	740	- 16	724	102.2
Ontario	520	290	810	64.2
Canada	2,010	131	2,141	93.9
de 1951 à 1961				
Québec	1,092	111	1,203	90.8
Ontario	1,044	594	1,638	63.7
Canada	3,447	782	4,229	81.5

Remarques: Le solde des migrations est égal à l'immigration moins l'émigration. Les années 1931 à 1951 ne comprennent pas Terre-Neuve.

Source: *Annuaire du Canada*, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 11-202F, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 3

Distribution de la population selon les groupes d'âge au Québec, en Ontario et au Canada, 1941 — 1951 — 1961

	1941						1951						1961					
	QUÉBEC		ONTARIO		CANADA		QUÉBEC		ONTARIO		CANADA		QUÉBEC		ONTARIO		CANADA	
	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%
moins de 14 ans.....	1,063	31.9	924	24.4	3,199	27.8	1,366	33.7	1,239	27.0	4,251	30.3	1,863	35.4	2,007	32.2	6,192	34.0
de 15 à 64 ans.....	2,093	62.8	2,562	67.6	7,540	65.5	2,457	60.6	2,958	64.3	8,672	61.9	3,090	58.8	3,720	59.7	10,655	58.4
65 ans et plus.....	176	5.3	301	8.0	768	6.7	232	5.7	400	8.7	1,086	7.8	306	5.8	508	8.1	1,391	7.6
TOTAL.....	3,332	100.0	3,787	100.0	11,507	100.0	4,055	100.0	4,597	100.0	14,009	100.0	5,259	100.0	6,235	100.0	18,238	100.0

Source: Le recensement du Canada 1961, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 92-542, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 4

Population rurale et urbaine, en pourcentage de la population totale, au Québec, en Ontario et au Canada, de 1901 à 1961

	Population rurale			Population urbaine		
	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada
	%	%	%	%	%	%
1901	63.9	59.7	65.2	36.1	40.3	34.8
1911	55.5	50.5	58.3	44.5	49.5	41.7
1921	49.0	44.4	54.7	51.0	55.6	45.3
1931	41.4	41.3	50.3	58.6	58.7	49.7
1941	40.4	40.1	49.1	59.6	59.9	50.9
1951	35.8	41.5	46.4	64.2	58.5	53.6
1961	25.1	20.8	28.9	74.9	79.2	71.1

Source: Le recensement du Canada, 1961, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 99-512, volume VII — Partie 1, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 5

La main-d'oeuvre civile au Québec, en Ontario et au Canada, de 1953 à 1964

	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada
	(en milliers de personnes)			(1953 = 100)		
1953	1,538	1,948	5,397	100.00	100.00	100.00
1956	1,615	2,147	5,782	105.00	110.22	107.13
1959	1,758	2,301	6,242	114.30	118.12	115.66
1961	1,820	2,401	6,521	118.34	123.25	120.83
1962	1,852	2,422	6,615	120.42	124.33	122.57
1963	1,904	2,476	6,748	123.80	127.10	125.03
1964	1,951	2,556	6,933	126.85	131.21	128.46

Remarque: La main-d'oeuvre civile exclut les personnes vivant dans des institutions, les membres des forces armées, les Indiens vivant dans les réserves et les habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Source: *La main-d'oeuvre*, Bureau fédéral de la statistique, Supplément au rapport de mars 1965, bulletin 71-001F, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 6

Distribution de la main-d'oeuvre civile selon les secteurs industriels au Québec, en Ontario et au Canada, en 1951 et en 1961

	1951			1961		
	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada
	%	%	%	%	%	%
Industries primaires	18.0	13.7	21.0	11.5	9.7	14.0
Industries secondaires	30.8	32.6	25.7	26.4	26.9	21.7
Industrie de la construction	6.9	6.8	6.6	7.1	6.4	6.7
Industries tertiaires	42.4	45.9	45.4	52.1	54.8	55.2
Industries indéfinies	1.9	1.0	1.3	2.9	2.2	2.4
Ensemble des industries	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Le recensement du Canada, 1961, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 94-518, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 7

Main-d'oeuvre employée au Québec, en Ontario et au Canada, de 1953 à 1964

	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada
	(en milliers de personnes)			(1953 = 100)		
1953	1,480	1,907	5,235	100.00	100.00	100.00
1956	1,535	2,096	5,585	103.72	109.91	106.69
1959	1,620	2,198	5,870	109.46	115.26	112.13
1961	1,652	2,269	6,055	111.62	118.98	115.66
1962	1,713	2,317	6,225	115.74	121.50	118.91
1963	1,762	2,382	6,375	119.05	124.91	121.78
1964	1,827	2,473	6,609	123.45	129.68	126.25

Source: ***La main-d'oeuvre***, Bureau fédéral de la statistique, Supplément au rapport de mars 1965, bulletin 71-001F, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 8

Le chômage au Québec, en Ontario et au Canada, de 1953 à 1964

	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada	Chômage au Québec en pourcentage du chômage au Canada
	(en milliers de personnes)			(en pourcentage de la main-d'oeuvre civile)			
1953	58	41	162	3.8	2.1	3.0	35.8
1954	92	77	250	5.9	3.8	4.6	36.8
1955	98	66	245	6.2	3.2	4.4	40.0
1956	80	51	197	5.0	2.4	3.4	40.6
1957	101	77	278	6.0	3.4	4.6	36.3
1958	153	122	432	8.8	5.4	7.0	35.4
1959	138	103	372	7.8	4.5	6.0	37.1
1960	164	128	446	9.1	5.4	7.0	36.8
1961	168	132	466	9.2	5.5	7.1	36.1
1962	139	105	390	7.5	4.3	5.9	35.6
1963	142	94	374	7.5	3.8	5.5	38.0
1964	124	83	324	6.4	3.2	4.7	38.3

Source: La main-d'oeuvre, Bureau fédéral de la statistique, Supplément au rapport de mars 1965, bulletin 71-001F, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 9

Valeur de la production industrielle par province, de 1952 à 1962

	1952		1956		1961		1962	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Provinces de l'Atlantique	782.2	5.6	957.4	5.4	1,044.6	5.4	1,094.0	5.1
Québec	3,645.8	25.9	4,560.4	25.7	5,043.2	26.2	5,430.4	25.4
Ontario	5,570.1	39.6	7,091.0	39.9	8,073.1	41.9	8,694.8	40.6
Provinces des Prairies	2,736.0	19.4	3,262.8	18.3	3,197.9	16.6	4,062.1	19.0
Colombie-Britannique	1,329.9	9.5	1,910.4	10.7	1,907.8	9.9	2,125.3	9.9
Ensemble des provinces	14,064.0	100.0	17,782.0	100.0	19,266.6	100.0	21,406.6	100.0

Remarque: En raison d'une nouvelle classification industrielle, les données de 1961 et 1962 ne sont pas strictement comparables à celles des années antérieures. Cependant, ce changement ne modifie pas la position de chaque province par rapport à l'ensemble.

Source: *Survey of Production,* Bureau fédéral de la statistique, bulletin 61-202, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 10

Emploi dans les industries manufacturières, en 1961, au Québec, en Ontario et au Canada

	Québec		Ontario		Canada		En pourcentage de l'emploi au Canada	
	Nombre d'employés	Pourcentage du total	Nombre d'employés	Pourcentage du total	Nombre d'employés	Pourcentage du total	Québec	Ontario
Industries axées sur la main-d'oeuvre								
Industrie du vêtement	56,304	13.3	22,063	3.7	87,728	6.9	64.2	25.1
Industrie du textile	38,175	9.0	21,426	3.6	62,544	4.9	61.0	34.3
Industrie des aliments et boissons	48,690	11.5	77,094	13.0	188,855	14.9	25.8	40.8
Industrie du cuir	16,397	3.9	13,700	2.3	31,413	2.5	52.2	43.6
Bonnetterie	11,066	2.6	8,637	1.5	21,459	1.7	51.6	40.2
Industries axées sur le capital								
Industrie du papier et produits connexes	35,724	8.4	35,873	6.1	94,862	7.5	37.7	37.8
Industrie métallique primaire	19,078	4.5	53,022	8.9	87,238	6.9	21.9	60.8
Industrie des produits métalliques	26,319	6.2	53,109	8.9	94,611	7.5	27.8	56.1
Industrie de la machinerie	7,640	1.8	30,810	5.2	42,083	3.3	18.2	73.2
Industrie du matériel de transport	30,602	7.2	57,708	9.8	107,709	8.5	28.4	53.6
Industrie des appareils et du matériel électrique	23,414	5.5	52,843	9.0	79,531	6.3	29.4	66.4
Industrie des produits minéraux non métalliques	12,088	2.9	19,546	3.3	40,128	3.2	30.1	48.7
Industrie du pétrole et du charbon et leurs dérivés	2,937	0.7	5,835	1.0	14,053	1.1	20.9	41.5
Industrie chimique	18,742	4.4	27,789	4.7	52,167	4.1	35.9	52.3
Industries intermédiaires								
Industrie du bois	17,405	4.1	15,309	2.6	80,042	6.3	21.7	19.1
Industrie du meuble et des articles d'ameublement	12,704	3.1	15,215	2.6	33,153	2.6	38.3	45.9
Industrie du tabac	6,828	1.6	2,601	0.4	9,442	0.7	72.3	27.5
Industrie du caoutchouc	5,703	1.3	12,768	2.2	18,860	1.5	30.2	67.7
Imprimerie, édition et industries connexes	20,082	4.7	37,044	6.3	72,779	5.8	27.6	50.9
Industries diverses	13,831	3.3	29,023	4.9	46,289	3.8	29.9	62.7
TOTAL	423,729	100.0	591,415	100.0	1,264,946	100.0	33.5	46.8

Source: Industries manufacturières du Canada, Bureau fédéral de la statistique, bulletins 31-203, 31-205 et 31-206, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 11

Revenu personnel par province, de 1952 à 1964

(en millions de dollars)

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Canada
1952	1,249	4,152	6,749	3,471	1,728	17,395
1954	1,339	4,647	7,397	3,045	1,911	18,421
1956	1,561	5,318	8,617	3,987	2,332	21,885
1958	1,726	6,071	9,978	4,219	2,608	24,675
1960	1,962	6,736	11,023	4,755	2,850	27,435
1961	2,047	7,272	11,490	4,650	2,953	28,522
1962	2,167	7,799	12,244	5,486	3,137	30,956
1963	2,279	8,217	13,022	5,803	3,346	32,793
1964	2,458	8,945	13,996	5,876	3,614	35,019

Remarque: Les chiffres du Canada comprennent également ceux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Source: *Les comptes nationaux,* Bureau fédéral de la statistique, bulletin 13-201, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 12

Revenu personnel par habitant, de 1952 à 1964

	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
1952	586	710	847	772	995	1,410	1,170	1,434	1,365	1,434	1,203
1954	653	683	902	806	1,059	1,446	1,126	927	1,239	1,476	1,205
1956	749	788	971	895	1,149	1,594	1,325	1,392	1,456	1,667	1,361
1958	794	850	1,118	947	1,238	1,714	1,442	1,242	1,534	1,696	1,445
1960	882	990	1,166	1,048	1,310	1,804	1,543	1,477	1,554	1,779	1,535
1961	934	962	1,197	1,064	1,383	1,843	1,513	1,222	1,595	1,813	1,564
1962	955	1,047	1,252	1,109	1,453	1,931	1,686	1,692	1,705	1,891	1,667
1963	1,008	1,075	1,291	1,145	1,503	2,020	1,681	1,871	1,751	1,974	1,735
1964	1,065	1,224	1,362	1,246	1,608	2,125	1,796	1,683	1,793	2,079	1,821

Source: Les comptes nationaux, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 13-201, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 13

Investissements privés et publics au Québec, en Ontario et au Canada, de 1955 à 1965

(en millions de dollars)

	1955	1962	1964	1965
Québec				
Industries primaires et secondaires et construction	648.0	846.1	1,033.8	1,046.2
Commerce, finance et services commerciaux	142.7	297.2	317.5	437.7
Habitation	465.6	598.0	705.3	774.1
Services d'utilité publique	448.2	637.1	831.6	967.7
Institutions et ministères gouvernementaux	382.6	567.6	709.2	900.7
TOTAL	2,087.1	2,946.0	3,597.4	4,126.4
Ontario				
Industries primaires et secondaires et construction	1,037.3	1,388.9	1,770.6	2,100.8
Commerce, finance et services commerciaux	315.7	390.2	443.1	521.1
Habitation	700.4	743.9	994.7	1,091.1
Services d'utilité publique	558.7	782.4	905.0	987.5
Institutions et ministères gouvernementaux	474.6	892.6	891.2	1,031.5
TOTAL	3,086.7	4,198.0	5,004.6	5,732.0
Canada				
Industries primaires et secondaires et construction	2,870.0	3,861.0	4,969.0	5,358.0
Commerce, finance et services commerciaux	691.0	1,024.0	1,184.0	1,463.0
Habitation	1,737.0	2,100.0	2,605.0	2,856.0
Services d'utilité publique	1,699.0	2,335.0	2,886.0	3,120.0
Institutions et ministères gouvernementaux	1,518.0	2,556.0	2,726.0	3,197.0
TOTAL	8,515.0	11,876.0	14,370.0	15,994.0

Remarque: Dépenses réelles provisoires en 1964 et dépenses projetées en 1965.

Source: *Investissements privés et publics au Canada*, ministère du Commerce, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 14

Bénéficiaires de divers programmes d'assistance sociale au Québec, en Ontario et au Canada

(au mois de mars 1964)

	Québec		Ontario		Canada	
	Nombre	Pourcentage du total	Nombre	Pourcentage du total	Nombre	Pourcentage du total
Assistance-vieillesse.....	38,206	36.3	25,197	23.9	105,241	100.0
Allocations aux aveugles.....	2,855	33.3	1,902	22.2	8,581	100.0
Allocations aux invalides.....	20,753	40.2	15,938	30.8	51,671	100.0
Assistance-chômage (y compris les personnes à charge)	245,052	33.3	142,455	19.3	736,748	100.0

Remarque: Les chiffres de l'assistance-chômage sont de janvier au lieu de mars.

Source: *Rapport annuel*, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 15

Dépenses nettes du gouvernement du Québec, selon les postes, de 1923 à 1965
(en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars													
	1923	1939	1945	1949	1952	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Administration	2,150	6,030	8,396	15,364	14,743	18,776	18,584	18,918	20,939	30,083	32,338	34,940	38,332	43,236
Protection de la personne et de la propriété	2,946	4,637	6,370	7,535	11,081	19,287	20,856	23,466	31,075	32,675	35,108	46,920	49,787	56,409
Transports et communications	11,969	28,145	21,726	82,863	85,779	126,365	127,908	138,838	154,333	175,797	144,255	168,906	199,395	248,908
Santé	2,825	7,508	12,156	26,284	36,949	48,573	58,737	65,450	76,752	92,101	135,833	159,493	182,294	248,713
Bien-être social	84	33,592	8,819	13,299	17,369	47,936	63,960	71,431	75,085	109,861	125,190	122,398	130,477	156,265
Services récréatifs et culturels	13	100	68	92	972	1,480	1,730	1,924	4,855	3,347	3,962	4,612	6,089	6,199
Enseignement	2,814	6,569	16,249	39,293	44,228	89,230	113,981	120,414	136,216	181,534	252,502	275,772	332,885	393,847
Richesses naturelles et industries primaires	2,782	14,287	16,609	30,773	30,968	46,555	49,234	52,472	59,196	70,043	61,340	64,313	63,105	78,841
Expansion du commerce et de l'industrie	—	—	—	—	—	3,215	3,606	3,933	4,652	4,080	4,316	5,445	5,900	15,311
Service de la dette	3,445	12,167	16,794	16,016	26,331	30,953	33,925	41,724	23,434	24,966	31,057	49,920	62,457	76,704
Autres dépenses	—	—	—	—	2,772	10,357	10,818	7,915	11,862	20,987	18,281	24,009	30,188	113,282
TOTAL	29,028	113,035	107,187	231,519	271,192	442,727	503,339	546,485	598,399	745,474	844,182	956,728	1,100,909	1,437,715

Remarques: Les données de 1965 ne sont pas exactement semblables à celles qui apparaissent aux comptes publics, parce que nous avons dû leur apporter certaines modifications mineures afin de rendre les chiffres comparables d'une année à l'autre.
Le poste « autres dépenses » comprend, en 1965, la part de la taxe de vente remise aux municipalités au montant de $83,204,000.

Sources: Les comptes publics du Québec et *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Vol. IV.

TABLEAU 16

Répartition des dépenses nettes du gouvernement du Québec, selon les postes, de 1923 à 1965

	Exercice terminé le 31 mars													
	1923	1939	1945	1949	1952	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Administration	7.4	5.3	7.8	6.6	5.4	4.2	3.7	3.5	3.5	4.0	3.8	3.7	3.5	3.0
Protection de la personne et de la propriété	10.2	4.1	5.9	3.3	4.1	4.4	4.1	4.3	5.2	4.4	4.2	4.9	4.5	3.9
Transports et communications	41.2	24.9	20.3	35.8	31.6	28.6	25.4	25.4	25.8	23.6	17.1	17.7	18.1	17.3
Santé	9.7	6.6	11.3	11.4	13.6	10.9	11.7	11.9	12.8	12.4	16.1	16.7	16.5	17.3
Bien-être social	0.3	29.7	8.2	5.7	6.4	10.9	12.7	13.1	12.6	14.7	14.8	12.8	12.0	10.9
Services récréatifs et culturels	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.3	0.3	0.4	0.8	0.5	0.5	0.5	0.6	0.4
Enseignement	9.7	5.8	15.2	16.9	16.3	20.3	22.7	22.1	22.7	24.4	29.9	28.8	30.2	27.4
Richesses naturelles et industries primaires	9.5	12.6	15.5	13.3	11.4	10.5	9.8	9.6	9.9	9.3	7.4	6.7	5.7	5.5
Expansion du commerce et de l'industrie	—	—	—	—	—	0.7	0.7	0.7	0.8	0.6	0.5	0.6	0.5	1.1
Service de la dette	11.9	10.9	15.7	6.9	9.7	6.9	6.7	7.6	3.9	3.4	3.4	5.2	5.7	5.3
Autres dépenses	—	—	—	—	1.1	2.3	2.2	1.4	2.0	2.7	2.3	2.4	2.7	7.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Le tableau 15.

TABLEAU 17

Dépenses nettes du gouvernement du Québec, par habitant et selon les postes, de 1923 à 1965

	Exercice terminé le 31 mars							
	1923	1939	1952	1959	1962	1963	1964	1965
	$	$	$	$	$	$	$	$
Administration	0.89	1.89	3.63	3.86	6.15	6.51	7.01	7.77
Protection de la personne et de la propriété	1.22	1.46	2.73	4.79	6.68	8.74	9.11	10.14
Transports et communications	4.97	8.84	21.15	28.31	27.43	31.48	36.47	44.75
Santé	1.17	2.36	9.11	13.35	25.83	29.72	33.34	44.72
Bien-être social	0.04	10.55	4.28	14.57	23.80	22.80	23.86	28.10
Enseignement	1.17	2.06	10.90	24.55	48.01	51.39	60.88	70.81
Richesses naturelles et industries primaires	1.15	4.49	7.64	10.70	11.66	11.99	11.54	14.17
Service de la dette	1.43	3.82	6.49	8.51	5.91	9.30	11.42	13.79
Autres dépenses	—	—	0.92	2.81	5.05	6.36	7.71	24.23
TOTAL	12.05	35.51	66.86	111.44	160.52	178.29	201.34	258.48

Source: Le tableau 15.

TABLEAU 18

Revenu net du gouvernement du Québec, selon les sources, de 1923 à 1965

(en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars													
	1923	1939	1945	1949	1952	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
IMPÔTS														
à la consommation														
spiritueux	—	749	1,213	1,296	1,380	1,839	1,919	1,979	1,990	2,010	140	—	—	—
divertissements	1,203	1,001	1,429	2,360	3,252	5,410	6,145	6,419	7,085	7,376	7,836	8,955	9,087	11,542
vente en détail	—	—	12,961	27,196	35,907	56,764	59,518	61,670	67,229	68,041	113,547	150,006	164,414	283,020
carburants	—	7,883	11,801	29,591	47,647	78,051	84,744	88,788	93,619	100,231	106,838	119,496	149,703	166,097
tabac	—	—	4,441	7,958	8,828	15,130	16,121	18,198	19,061	19,942	21,891	23,322	23,740	26,186
repas	—	719	1,485	2,941	4,049	5,166	5,717	5,805	6,429	6,721	8,878	10,587	11,694	13,626
sur le revenu et sur le capital														
capital des sociétés	2,213	9,733	7,153	9,548	12,312	19,882	21,369	25,313	26,293	27,769	29,576	29,727	33,323	33,037
profits des sociétés	—	2,430	8,493	34,999	56,392	63,477	78,428	81,720	88,049	98,488	118,813	119,711	121,444	130,034
revenu des particuliers	—	—	2,461	—	—	36,359	41,294	47,772	54,454	60,678	85,080	98,318	106,051	170,191
opérations forestières	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8,725	5,717
impôt successoral	2,620	12,277	5,382	11,834	12,429	35,373	20,637	22,270	22,496	22,846	25,469	27,842	36,393	44,260
autres impôts	252	761	392	581	1,155	1,767	1,662	1,643	1,738	1,423	2,053	1,841	2,300	2,258
TOTAL DES IMPÔTS	6,288	35,553	57,211	128,304	183,351	319,218	337,554	361,577	388,443	415,525	520,121	589,805	666,874	885,968
Richesses naturelles	4,088	9,517	10,452	22,968	31,283	41,521	35,742	32,845	35,012	39,770	45,293	44,852	45,714	53,529
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	—	1,976	3,500	9,232	10,108	11,424	11,604	11,293	12,134	12,455	16,612	18,504	19,296	20,174
Permis et immatriculation des véhicules automobiles	2,218	6,879	7,846	13,279	18,688	30,561	33,513	35,505	37,987	40,499	44,596	47,710	50,033	53,636
Autres permis et droits	1,667	625	747	1,086	1,397	4,534	4,348	4,666	6,957	7,212	8,412	9,753	10,637	16,407
Amendes et peines	822	924	683	1,200	1,195	902	973	1,057	1,035	1,090	1,452	1,616	2,142	2,785
Intérêt, prime, escompte et change	—	—	—	—	—	4,262	6,109	5,792	6,693	6,393	6,318	6,771	9,143	9,519
Compte de commerce de la Régie des alcools	3,000	4,687	13,621	18,225	19,668	28,327	30,518	31,660	33,665	32,685	37,244	43,636	45,993	40,020
Autres revenus	657	844	1,124	1,880	2,744	295	841	1,003	2,458	2,143	2,809	5,388	7,271	6,693
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX	18,740	61,005	95,184	196,174	268,434	441,044	461,202	485,398	524,384	557,772	682,857	768,035	857,103	1,088,731
Contributions du gouvernement fédéral														
Subvention de péréquation	—	—	—	—	—	—	37,560	56,004	69,031	74,465	65,302	73,005	70,216	104,406
Subventions statutaires	2,256	2,465	2,739	2,739	3,173	3,173	3,173	3,173	3,173	3,173	3,896	3,896	3,896	3,896
Autres	95	294	1,286	1,615	1,399	—	1,675	2,281	1,504	1,221	2,064	6,479	10,140	30,634
TOTAL	21,091	63,764	99,209	200,528	273,006	444,217	503,610	546,856	598,092	636,631	754,119	851,415	941,355	1,227,667

Remarque: En 1964/65, les autres contributions du gouvernement fédéral comprennent les postes suivants: compensation au titre du retrait des programmes à frais partagés, $20,682,000; contributions pour des années antérieures relatives à certains programmes à frais partagés, $4,030,000; part de l'impôt sur le revenu des sociétés productrices d'énergie, $4,264,000 et remise de divers impôts et droits pour des sociétés d'État, $1,658,000.

Sources: Les comptes publics du Québec et *Rapport de la commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. IV.

TABLEAU 19

Revenu net du gouvernement du Québec, par habitant et selon les sources, de 1923 à 1965

	Exercice terminé le 31 mars													
	1923	1939	1945	1949	1952	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
IMPÔTS	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
à la consommation														
spiritueux	—	0.24	0.35	0.34	0.34	0.39	0.40	0.40	0.40	0.39	0.03	—	—	—
divertissements	0.50	0.31	0.41	0.62	0.80	1.17	1.29	1.31	1.41	1.43	1.49	1.67	1.66	2.08
vente en détail	—	—	3.70	7.18	8.85	12.27	12.48	12.58	13.38	13.23	21.59	27.96	30.07	50.88
carburants	—	2.48	3.37	7.81	11.75	16.86	17.77	18.11	18.63	19.49	20.32	22.27	27.38	29.86
tabac	—	—	1.27	2.10	2.18	3.27	3.38	3.71	3.79	3.88	4.16	4.35	4.34	4.71
repas	—	0.23	0.42	0.78	1.00	1.12	1.20	1.18	1.29	1.31	1.69	1.97	2.14	2.45
sur le revenu et sur le capital														
capital des sociétés	0.92	3.06	2.04	2.52	3.04	4.29	4.48	5.16	5.23	5.40	5.62	5.54	6.09	5.94
profits des sociétés	—	0.76	2.43	9.24	13.90	13.72	16.44	16.66	17.53	19.15	22.59	22.31	22.21	23.38
revenu des particuliers	—	—	0.70	—	—	7.86	8.66	9.74	10.84	11.80	16.18	18.32	19.39	30.59
opérations forestières	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.60	1.03
impôt successoral	1.09	3.85	1.54	3.13	3.06	7.64	4.33	4.54	4.48	4.44	4.84	5.19	6.66	7.96
autres impôts	0.10	0.24	0.11	0.15	0.28	0.38	0.35	0.34	0.34	0.28	0.39	0.34	0.42	0.41
TOTAL DES IMPÔTS	2.61	11.17	16.34	33.87	45.20	68.97	70.78	73.73	77.32	80.80	98.90	109.92	121.96	159.29
Richesses naturelles	1.70	2.99	2.99	6.06	7.71	8.97	7.49	6.70	6.97	7.73	8.61	8.36	8.36	9.62
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	—	0.62	1.00	2.44	2.49	2.47	2.43	2.30	2.42	2.42	3.16	3.45	3.53	3.63
Permis et immatriculation des véhicules automobiles	0.92	2.16	2.24	3.51	4.61	6.60	7.03	7.24	7.56	7.88	8.48	8.89	9.15	9.64
Autres permis et droits	0.69	0.20	0.21	0.29	0.34	0.98	0.91	0.95	1.38	1.40	1.60	1.82	1.95	2.95
Amendes et peines	0.34	0.29	0.20	0.32	0.29	0.19	0.20	0.22	0.21	0.21	0.28	0.30	0.39	0.50
Intérêt, prime, escompte et change	—	—	—	—	—	0.92	1.28	1.18	1.33	1.24	1.20	1.26	1.67	1.71
Compte de commerce de la Régie des alcools	1.25	1.47	3.89	4.81	4.85	6.12	6.40	6.46	6.70	6.36	7.08	8.13	8.41	7.20
Autres revenus	0.27	0.27	0.32	0.50	0.67	0.06	0.18	0.20	0.49	0.42	0.53	1.00	1.33	1.20
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX	7.78	19.17	27.20	51.80	66.16	95.28	96.70	98.98	104.38	108.46	129.84	143.13	156.75	195.74
Contributions du gouvernement fédéral														
Subvention de péréquation	—	—	—	—	—	—	7.88	11.42	13.74	14.48	12.42	13.61	12.84	18.77
Subventions statutaires	0.94	0.77	0.78	0.72	0.78	0.69	0.66	0.65	0.63	0.62	0.74	0.72	0.71	0.70
Autres	0.04	0.09	0.37	0.43	0.34	—	0.35	0.46	0.30	0.24	0.39	1.21	1.85	5.51
TOTAL	8.76	20.03	28.34	52.95	67.28	95.97	105.59	111.51	119.05	123.80	143.39	158.67	172.15	220.72

Source: Le tableau 18.

TABLEAU 20

Répartition du revenu net du gouvernement du Québec, selon les sources, de 1923 à 1965

	Exercice terminé le 31 mars													
	1923	1939	1945	1949	1952	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
IMPÔTS	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
à la consommation														
spiritueux	—	1.2	1.2	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	—	—	—	—
divertissements	5.7	1.6	1.4	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.0	1.1	1.0	0.9
vente en détail	—	—	13.1	13.6	13.2	12.8	11.8	11.3	11.2	10.7	15.1	17.6	17.5	23.1
carburants	—	12.4	11.9	14.8	17.5	17.6	16.8	16.2	15.7	15.7	14.2	14.1	15.9	13.5
tabac	—	—	4.5	3.8	3.2	3.4	3.2	3.3	3.2	3.1	2.9	2.7	2.5	2.1
repas	—	1.1	1.5	1.5	1.5	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.1
sur le revenu et sur le capital														
capital des sociétés	10.5	15.3	7.2	4.8	4.5	4.5	4.2	4.6	4.4	4.4	3.9	3.5	3.5	2.7
profits des sociétés	—	3.8	8.6	17.5	20.6	14.3	15.6	14.9	14.6	15.5	15.8	14.1	12.9	10.6
revenu des particuliers	—	—	2.5	—	—	8.2	8.2	8.7	9.1	9.5	11.3	11.6	11.3	13.9
opérations forestières	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.9	0.5
impôt successoral	12.5	19.3	5.4	5.9	4.5	7.9	4.1	4.1	3.8	3.6	3.3	3.3	3.9	3.6
autres impôts	1.2	1.2	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
TOTAL DES IMPÔTS	29.9	55.9	57.7	64.0	67.1	71.9	67.0	66.1	64.9	65.3	69.0	69.4	70.9	72.2
Richesses naturelles	19.3	14.9	10.5	11.5	11.5	9.3	7.1	6.0	5.9	6.2	6.0	5.2	4.9	4.4
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	—	3.1	3.5	4.6	3.7	2.6	2.3	2.1	2.0	1.9	2.2	2.2	2.0	1.6
Permis et immatriculation des véhicules automobiles	10.5	10.8	7.9	6.6	6.9	6.9	6.7	6.4	6.4	6.4	5.9	5.6	5.3	4.4
Autres permis et droits	7.9	1.0	0.8	0.5	0.5	1.0	0.8	0.9	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.3
Amendes et peines	3.9	1.2	0.7	0.6	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Intérêt, prime, escompte et change	—	—	—	—	—	0.9	1.2	1.1	1.1	1.0	0.8	0.8	0.9	0.8
Compte de commerce de la Régie des alcools	14.2	7.4	13.7	9.1	7.2	6.4	6.1	5.8	5.6	5.1	4.9	5.1	4.9	3.3
Autres revenus	3.1	1.3	1.1	1.0	1.0	0.1	0.2	0.2	0.4	0.3	0.4	0.6	0.8	0.5
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX	88.8	95.6	95.9	97.9	98.3	99.3	91.6	88.8	87.7	87.6	90.6	90.2	91.0	88.7
Contributions du gouvernement fédéral														
Subventions de péréquation	—	—	—	—	—	—	7.5	10.2	11.5	11.7	8.6	8.5	7.5	8.5
Subventions statutaires	10.7	3.9	2.8	1.4	1.2	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3
Autres	0.5	0.5	1.3	0.7	0.5	—	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.8	1.1	2.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Le tableau 18.

TABLEAU 21

Dépenses civiles des trois secteurs de gouvernement réunis, selon les principaux postes, de 1946 à 1963

	1946		1952		1960		1963	
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total
Santé	68	2.3	256	6.6	732	8.7	1,154	10.6
Bien-être social	306	10.2	662	16.9	1,506	18.1	1,900	17.4
Enseignement	186	6.1	497	12.7	1,331	16.0	2,146	19.6
Transports et communications	172	5.7	544	13.9	1,402	16.8	1,542	14.1
Service de la dette	489	16.3	526	13.5	830	10.0	983	9.0
Richesses naturelles et industries primaires	176	5.9	205	5.2	460	5.5	549	5.0
Autres	1,610	53.5	1,221	31.2	2,074	24.9	2,655	24.3
TOTAL	3,007	100.0	3,911	100.0	8,335	100.0	10,929	100.0

Remarque: Pour obtenir les dépenses civiles, on a soustrait les montants consacrés à la défense et à l'aide mutuelle ainsi qu'à la coopération et à l'assitance internationales.

Source: *A Consolidation of Public Finance Statistics,* Bureau fédéral de la statistique, bulletin 68-202, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 22

Revenus perçus directement par chaque secteur de gouvernement, de 1954/55 à 1962/63

	Gouvernement fédéral		Gouvernements provinciaux		Administrations municipales et scolaires		Total
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars
1954/55	4,204.5	68.4	1,055.0	17.2	885.1	14.4	6,144.6
1955/56	4,667.7	67.7	1,262.2	18.3	960.5	14.0	6,890.4
1956/57	5,441.2	68.9	1,396.6	17.7	1,057.6	13.4	7,895.4
1957/58	5,395.3	65.6	1,642.0	20.0	1,180.0	14.4	8,217.3
1958/59	5,065.5	62.8	1,711.1	21.2	1,294.0	16.0	8,070.6
1959/60	5,735.8	62.8	1,947.4	21.3	1,454.4	15.9	9,137.6
1960/61	6,102.6	62.8	2,017.3	20.8	1,594.9	16.4	9,714.8
1961/62	6,249.3	60.8	2,314.7	22.5	1,718.1	16.7	10,282.1
1962/63	6,427.0	57.2	2,976.9	26.5	1,831.8	16.3	11,235.7

Source: A Consolidation of Public Finance Statistics, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 68-202, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 23

Sommes affectées au financement de l'activité propre à chaque secteur de gouvernement, de 1954/55 à 1962/63

	Gouvernement fédéral		Gouvernements provinciaux		Administration municipales et scolaires		Total
	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars	Pourcentage du total	Millions de dollars
1954/55	3,969.9	60.0	1,384.7	20.9	1,264.9	19.1	6,619.5
1955/56	4,222.2	59.3	1,575.1	22.1	1,327.9	19.6	7,125.2
1956/57	4,653.3	59.3	1,781.3	22.7	1,413.1	18.0	7,847.7
1957/58	4,910.7	57.5	2,063.8	24.2	1,562.7	18.3	8,537.2
1958/59	5,168.9	56.4	2,317.5	25.3	1,676.1	18.3	9,162.5
1959/60	5,259.0	52.7	2,764.2	27.7	1,953.4	19.6	9,976.6
1960/61	5,418.9	50.2	3,117.8	28.9	2,247.2	20.9	10,783.9
1961/62	5,854.3	49.8	3,416.8	29.1	2,489.0	21.1	11,760.1
1962/63	6,009.4	47.6	3,894.3	30.8	2,727.0	21.6	12,630.7

Remarque: Les modifications apportées aux données publiées proviennent des tableaux explicatifs des transferts entre gouvernements, qui apparaissent dans la publication citée ci-dessous.

Source: *A Consolidation of Public Finance Statistics*, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 68-202, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 24

Dépenses en biens et en services des trois secteurs de gouvernement au Canada, de 1955 à 1964

	Gouvernement fédéral				Gouvernements provinciaux		Administrations municipales et scolaires		Secteurs provincial, municipal et scolaire réunis	
	Dépenses civiles		Dépenses totales							
	Millions de dollars	1955 = 100	Millions de dollars	1955 = 100	Millions de dollars	1955 = 100	Millions de dollars	1955 = 100	Millions de dollars	1955 = 100
1955	750	100.0	2,510	100.0	846	100.0	1,436	100.0	2,282	100.0
1956	881	117.5	2,683	106.9	1,041	123.0	1,662	115.7	2,703	118.4
1957	963	128.4	2,728	108.7	1,128	133.3	1,866	129.9	2,994	131.2
1958	1,193	159.1	2,854	113.7	1,222	144.4	2,104	146.5	3,326	145.7
1959	1,273	169.7	2,832	112.8	1,349	159.5	2,309	160.8	3,658	160.3
1960	1,184	157.9	2,730	108.8	1,465	173.2	2,574	179.2	4,039	177.0
1961	1,369	182.5	2,982	118.8	1,467	173.4	2,787	194.1	4,254	186.4
1962	1,410	188.0	3,023	120.4	1,565	185.0	3,122	217.4	4,687	205.4
1963	1,363	181.7	2,939	117.1	1,702	201.2	3,383	235.6	5,085	222.8
1964	1,490	198.7	3,042	121.2	1,934	228.6	3,631	252.9	5,565	243.9

Source: Les comptes nationaux, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 13-201, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 25

Revenu personnel et profits nets des sociétés dans chacune et dans l'ensemble des provinces, de 1956 à 1962

(en millions de dollars)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Terre-Neuve	338.6	351.7	364.2	389.0	423.5	459.7	491.4
Ile-du-Prince-Édouard	83.0	80.5	88.5	97.0	108.1	110.5	121.1
Nouvelle-Écosse	723.5	765.0	795.4	836.5	891.9	928.3	977.6
Nouveau-Brunswick	532.8	542.9	572.7	609.4	653.9	672.6	714.5
Québec	6,318.6	6,720.5	7,041.5	7,434.0	7,843.0	8,385.1	8,960.0
Ontario	10,183.0	10,931.8	11,449.5	12,293.7	12,654.3	13,169.9	14,045.2
Manitoba	1,236.4	1,238.4	1,380.4	1,453.7	1,516.3	1,513.0	1,684.1
Saskatchewan	1,251.3	1,051.8	1,141.4	1,215.1	1,388.7	1,165.7	1,612.1
Alberta	1,776.5	1,806.2	2,004.1	2,104.5	2,175.1	2,311.9	2,523.9
Colombie-Britannique	2,637.1	2,772.1	2,832.6	3,049.7	3,124.8	3,246.4	3,470.3
Ensemble des provinces	25,080.8	26,260.9	27,670.3	29,482.6	30,779.6	31,963.1	34,600.2

Remarque: L'ensemble des provinces exclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Sources: Les *comptes nationaux*, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 13-201, Imprimeur de la Reine, Ottawa, et *Statistique fiscale*, ministère du Revenu national, Division de l'impôt, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 26

Provinces de l'Atlantique: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63
(en millions de dollars)

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
Santé	17.3	3.9	21.2	26.7	6.0	32.7	56.5	3.0	59.5	63.5	3.4	66.9
Bien-être social	11.5	2.9	14.4	16.4	2.5	18.9	24.3	2.9	27.2	27.5	3.4	30.9
Enseignement	26.4	21.7	48.1	39.0	32.8	71.8	64.6	53.6	118.2	74.4	60.9	135.3
Transports, communications et autres travaux publics	37.8	7.4	45.2	61.0	11.9	72.9	80.3	13.0	93.3	85.5	12.6	98.1
Richesses naturelles et industries primaires	7.6	—	7.6	11.0	—	11.0	13.0	—	13.0	14.1	—	14.1
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	11.3	3.0	14.3	16.5	6.5	23.0	24.9	5.9	30.8	27.6	5.7	33.3
Contributions à des entreprises gouvernementales	0.4	0.5	0.9	0.4	0.6	1.0	1.6	0.7	2.3	1.5	0.6	2.1
Administration	4.9	4.2	9.1	8.2	6.1	14.3	14.6	8.0	22.6	16.6	9.0	25.6
Protection de la personne et de la propriété	4.4	5.9	10.3	7.4	8.6	16.0	9.8	12.9	22.7	10.6	13.7	24.3
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	2.2	2.2	—	3.4	3.4	—	6.3	6.3	—	5.1	5.1
Autres dépenses	2.3	3.4	5.7	4.0	4.2	8.2	7.0	8.0	15.0	6.5	10.8	17.3
TOTAL	123.9	55.1	179.0	190.6	82.6	273.2	296.6	114.3	410.9	327.8	125.2	453.0

Source: Historical Review, Government Expenditures in Canada, Federal, Provincial and Municipal, 1952-1962; document de travail préparé par la Division des finances publiques et des transports, Bureau fédéral de la statistique, janvier 1965.

TABLEAU 27

Québec: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63
(en millions de dollars)

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
Santé	32.2	10.2	42.4	59.1	15.5	74.6	139.7	7.7	147.4	160.7	7.5	168.2
Bien-être social	30.8	4.9	35.7	64.2	3.6	67.8	119.2	6.1	125.3	122.7	7.7	130.4
Enseignement	52.5	100.0	152.5	113.3	155.6	268.9	259.5	230.3	489.8	276.7	238.4	515.1
Transports, communications et autres travaux publics	108.6	53.3	161.9	127.8	129.5	257.3	139.8	141.5	281.3	160.0	190.9	359.9
Richesses naturelles et industries primaires	30.9	—	30.9	51.6	—	51.6	67.9	—	67.9	67.1	—	67.1
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	11.3	13.2	24.5	12.5	22.8	35.3	19.8	38.2	58.0	30.5	47.4	77.9
Contributions à des entreprises gouvernementales	4.2	0.6	4.8	—	2.9	2.9	—	—	—	—	—	—
Administration	13.0	20.9	33.9	24.2	31.5	55.7	41.4	45.0	86.4	46.9	57.5	104.4
Protection de la personne et de la propriété	20.2	26.3	46.5	24.6	38.6	63.2	33.9	57.4	91.3	45.2	68.0	113.2
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	19.9	19.9	—	8.2	8.2	—	11.7	11.7	—	12.8	12.8
Autres dépenses	9.4	23.7	33.1	16.1	64.8	80.9	26.2	80.0	106.2	32.8	124.2	157.0
TOTAL	313.1	273.0	586.1	493.4	473.0	966.4	847.4	617.9	1,465.3	951.7	754.3	1,706.0

Sources: Historical Review, Government Expenditures in Canada, Federal, Provincial and Municipal, 1952-1962; document de travail préparé par la Division des finances publiques et des transports, Bureau fédéral de la statistique, janvier 1965; et données fournies à la Commission par les représentants du Québec au sein du Comité du Régime fiscal.

TABLEAU 28

Ontario: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63
(en millions de dollars)

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
Santé	55.4	18.5	73.9	78.9	30.0	108.9	228.3	29.7	258.0	247.9	38.4	286.3
Bien-être social	21.5	13.5	35.0	35.9	19.0	54.9	54.2	24.4	78.6	56.8	24.9	81.7
Enseignement	76.9	136.3	213.2	151.9	229.2	381.1	271.0	343.7	614.7	355.8	357.1	712.9
Transports, communications et autres travaux publics	120.5	43.8	164.3	213.9	152.6	366.5	246.1	167.9	414.0	253.4	204.5	457.9
Richesses naturelles et industries primaires	19.5	—	19.5	33.8	—	33.8	39.4	—	39.4	41.0	—	41.0
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	25.1	12.5	37.6	31.4	36.3	67.7	51.7	40.2	91.9	58.6	44.3	102.8
Contributions à des entreprises gouvernementales	8.9	1.6	10.5	7.4	2.1	9.5	0.5	10.9	11.4	0.9	12.2	13.1
Administration	9.4	22.9	32.3	24.4	46.0	70.4	36.4	58.1	94.5	39.1	65.1	104.2
Protection de la personne et de la propriété	25.1	43.2	68.3	42.3	77.5	119.8	52.1	113.5	165.6	56.0	122.2	178.2
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	21.9	21.9	—	64.0	64.0	—	109.4	109.4	—	101.8	101.8
Autres dépenses	6.5	25.0	31.5	12.1	41.9	54.0	23.6	58.3	81.9	28.7	72.2	100.9
TOTAL	368.8	339.2	708.0	631.8	698.8	1,330.6	1,003.5	955.9	1,959.4	1,138.1	1,042.7	2,180.8

Source: Historical Review, Government Expenditures in Canada, Federal, Provincial and Municipal, 1952-1962; document de travail préparé par la Division des finances publiques et des transports, Bureau fédéral de la statistique, janvier 1965.

TABLEAU 29

Provinces des Prairies: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63
(en millions de dollars)

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
Santé	47.1	16.2	63.3	79.1	23.9	103.0	117.0	22.9	139.9	123.6	21.4	145.0
Bien-être social	16.2	3.3	19.5	29.2	4.2	33.4	46.9	5.7	52.6	54.4	5.8	60.2
Enseignement	37.7	71.8	109.5	94.6	107.9	202.5	164.3	179.2	343.5	190.3	193.4	383.7
Transports, communications et autres travaux publics	67.8	43.3	111.1	109.0	65.9	174.9	119.7	88.1	207.8	116.6	96.6	213.2
Richesses naturelles et industries primaires	21.4	—	21.4	29.8	—	29.8	53.7	—	53.7	44.8	—	44.8
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	2.0	5.5	7.5	—10.7	11.8	1.1	—14.2	15.5	1.3	—13.4	17.3	3.9
Contributions à des entreprises gouvernementales	0.9	1.9	2.8	0.8	3.0	3.8	—	4.7	4.7	—	7.5	7.5
Administration	11.5	11.7	23.2	13.6	18.0	31.6	25.3	26.6	51.9	21.2	30.8	52.0
Protection de la personne et de la propriété	11.1	15.2	26.3	20.0	26.6	46.6	29.2	43.1	72.3	29.6	46.3	75.9
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	11.9	11.9	—	29.5	29.5	—	26.6	26.6	—	31.0	31.0
Autres dépenses	3.9	12.1	16.0	20.7	23.5	44.2	15.2	38.0	53.2	19.9	39.2	59.1
TOTAL	219.6	192.9	412.5	386.1	314.3	700.4	557.0	450.5	1,007.5	587.0	489.3	1,076.3

Source: Historical Review, Government Expenditures in Canada, Federal, Provincial and Municipal, 1952-1962; document de travail préparé par la Division des finances publiques et des transports, Bureau fédéral de la statistique, janvier 1965.

TABLEAU 30

Colombie-Britannique: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63
(en millions de dollars)

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
Santé	40.3	2.9	43.2	57.4	5.3	62.7	57.7	2.7	60.4	58.1	3.0	61.1
Bien-être social	14.6	2.0	16.6	22.1	2.4	24.5	30.4	5.0	35.4	29.8	5.1	34.9
Enseignement	27.6	26.7	54.3	52.3	55.9	108.2	79.1	79.1	158.2	87.1	88.4	175.5
Transports, communications et autres travaux publics	32.5	17.2	49.7	75.2	25.0	100.2	72.7	23.7	96.4	85.8	27.4	113.2
Richesses naturelles et industries primaires	14.4	—	14.4	20.5	—	20.5	27.5	—	27.5	24.5	—	24.5
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	7.5	5.0	12.5	5.3	8.3	13.6	1.7	13.9	15.6	1.8	16.1	17.9
Contributions à des entreprises gouvernementales	—	0.4	0.4	1.4	1.2	2.6	3.0	2.1	5.1	3.2	2.0	5.2
Administration	8.9	4.8	13.7	12.6	9.7	22.3	16.6	12.0	28.6	17.7	12.9	30.6
Protection de la personne et de la propriété	6.2	12.8	19.0	14.0	20.6	34.6	15.9	30.8	46.7	16.0	32.2	48.2
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	5.2	5.2	—	11.7	11.7	—	24.7	24.7	—	26.9	26.9
Autres dépenses	3.0	5.8	8.8	15.6	13.1	28.7	22.6	19.0	41.6	22.9	21.7	44.6
TOTAL	155.0	82.8	237.8	276.4	153.2	429.6	327.4	212.8	540.2	346.9	235.7	582.6

Source: Historical Review, Government Expenditures in Canada, Federal, Provincial and Municipal, 1952-1962; document de travail préparé par la Division des finances publiques et des transports, Bureau fédéral de la statistique, janvier 1965.

TABLEAU 31

L'ensemble des provinces: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires, selon les postes, de 1952/53 à 1962/63
(en millions de dollars)

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
Santé	192.3	51.8	244.1	301.1	80.9	382.0	599.2	65.9	665.1	653.8	73.7	727.5
Bien-être social	94.7	26.6	121.3	167.9	31.6	199.5	275.0	44.1	319.1	291.2	47.0	338.2
Enseignement	221.1	356.6	577.7	451.1	581.4	1,032.5	838.5	885.9	1,724.4	984.4	938.2	1,922.6
Transports, communications et autres travaux publics	367.2	165.0	532.2	586.9	384.8	971.7	658.7	434.2	1,092.9	710.3	531.9	1,242.2
Richesses naturelles et industries primaires	93.8	—	93.8	146.8	—	146.8	201.5	—	201.5	191.6	—	191.6
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	57.2	39.1	96.3	54.9	85.7	140.6	83.9	113.8	197.7	105.1	130.7	235.8
Contributions à des entreprises gouvernementales	14.3	5.0	19.3	10.1	9.8	19.9	5.1	18.3	23.4	5.6	22.3	27.9
Administration	47.6	64.4	112.0	83.0	111.3	194.3	134.5	149.6	284.1	141.4	175.3	316.7
Protection de la personne et de la propriété	67.1	103.4	170.5	108.2	171.9	280.1	140.9	257.6	398.5	157.3	282.5	439.8
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	61.1	61.1	—	116.9	116.9	—	178.8	178.8	—	177.5	177.5
Autres dépenses	25.1	70.0	95.1	68.5	147.5	216.0	94.6	203.2	297.8	110.9	268.1	379.0
TOTAL	1,180.4	943.0	2,123.4	1,978.4	1,721.9	3,700.3	3,031.9	2,351.4	5,383.3	3,351.6	2,647.2	5,998.8

Remarques: L'ensemble des provinces exclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Les données de l'ensemble ont été modifiées pour tenir compte des rajustements apportés aux chiffres du Québec.

Source: *Historical Review, Government Expenditures in Canada, Federal, Provincial and Municipal, 1952-1962;* document de travail préparé par la Division des finances publiques et des transports, Bureau fédéral de la statistique, janvier 1965.

TABLEAU 32

Provinces de l'Atlantique: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Santé	10.49	2.35	12.84	14.95	3.38	18.33	29.74	1.61	31.35	32.94	1.75	34.69
Bien-être social	6.97	1.73	8.70	9.19	1.39	10.58	12.83	1.50	14.33	14.25	1.78	16.03
Enseignement	15.98	13.15	29.13	21.87	18.36	40.23	34.04	28.24	62.28	38.56	31.55	70.11
Transports, communications et autres travaux publics	22.88	4.50	27.38	34.17	6.65	40.82	42.31	6.87	49.18	44.33	6.52	50.85
Richesses naturelles et industries primaires	4.59	—	4.59	6.44	—	6.44	6.84	—	6.84	7.31	—	7.31
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	6.82	1.85	8.67	9.23	3.63	12.86	13.14	3.11	16.25	14.32	2.96	17.28
Contributions à des entreprises gouvernementales	0.24	0.32	0.56	0.24	0.34	0.58	0.83	0.35	1.18	0.77	0.32	1.09
Administration	2.96	2.51	5.47	4.56	3.41	7.97	7.71	4.20	11.91	8.60	4.67	13.27
Protection de la personne et de la propriété	2.68	3.55	6.23	4.12	4.83	8.95	5.15	6.80	11.95	5.49	7.13	12.62
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	1.32	1.32	—	1.90	1.90	—	3.34	3.34	—	2.64	2.64
Autres dépenses	1.42	2.04	3.46	2.22	2.34	4.56	3.69	4.20	7.89	3.39	5.59	8.98
TOTAL	75.03	33.32	108.35	106.99	46.24	153.23	156.28	60.22	216.50	169.96	64.91	234.87

Sources: Les tableaux 1 et 26.

TABLEAU 33

Québec: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Santé	7.71	2.46	10.17	12.38	3.27	15.65	26.56	1.46	28.02	29.95	1.40	31.35
Bien-être social	7.39	1.17	8.56	13.47	0.75	14.22	22.66	1.16	23.82	22.86	1.44	24.30
Enseignement	12.58	23.96	36.54	23.76	32.62	56.38	49.34	43.80	93.14	51.57	44.42	95.99
Transports, communications et autres travaux publics	26.02	12.77	38.79	26.80	27.14	53.94	26.58	26.90	53.48	31.49	35.57	67.06
Richesses naturelles et industries primaires	7.41	—	7.41	10.83	—	10.83	12.92	—	12.92	12.51	—	12.51
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	2.71	3.15	5.86	2.61	4.79	7.40	3.76	7.26	11.02	5.69	8.83	14.52
Contributions à des entreprises gouvernementales	1.00	0.14	1.14	—	0.61	0.61	—	—	—	—	—	—
Administration	3.12	5.00	8.12	5.08	6.60	11.68	7.88	8.55	16.43	8.74	10.71	19.45
Protection de la personne et de la propriété	4.83	6.31	11.14	5.15	8.09	13.24	6.45	10.91	17.36	8.43	12.67	21.10
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	4.78	4.78	—	1.73	1.73	—	2.23	2.23	—	2.38	2.38
Autres dépenses	2.25	5.67	7.92	3.38	13.59	16.97	4.98	15.22	20.20	6.11	23.15	29.26
TOTAL	75.02	65.41	140.43	103.46	99.19	202.65	161.13	117.49	278.62	177.35	140.57	317.92

Sources: Les tableaux 1 et 27.

TABLEAU 34

Ontario: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Santé	11.56	3.88	15.44	13.99	5.33	19.32	36.61	4.76	41.37	39.09	6.05	45.14
Bien-être social	4.50	2.82	7.32	6.38	3.36	9.74	8.69	3.91	12.60	8.96	3.93	12.89
Enseignement	16.05	28.48	44.53	26.95	40.67	67.62	43.46	55.11	98.57	56.10	56.31	112.41
Transports, communications et autres travaux publics	25.17	9.15	34.32	37.94	27.08	65.02	39.47	26.92	66.39	39.95	32.25	72.20
Richesses naturelles et industries primaires	4.07	—	4.07	6.00	—	6.00	6.32	—	6.32	6.47	—	6.47
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	5.25	2.60	7.85	5.57	6.44	12.01	8.29	6.45	14.74	9.24	6.98	16.22
Contributions à des entreprises gouvernementales	1.85	0.33	2.18	1.31	0.37	1.68	0.08	1.75	1.83	0.14	1.92	2.06
Administration	1.96	4.79	6.75	4.33	8.17	12.50	5.84	9.31	15.15	6.17	10.26	16.43
Protection de la personne et de la propriété	5.25	9.02	14.27	7.50	13.75	21.25	8.36	18.19	26.55	8.82	19.27	28.09
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	4.57	4.57	—	11.36	11.36	—	17.55	17.55	—	16.04	16.04
Autres dépenses	1.35	5.23	6.58	2.15	7.43	9.58	3.79	9.34	13.13	4.52	11.39	15.91
TOTAL	77.02	70.85	147.87	112.11	123.98	236.09	160.92	153.28	314.20	179.46	164.40	343.86

Sources: Les tableaux 1 et 28.

TABLEAU 35

Provinces des Prairies: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Santé	18.03	6.18	24.21	27.22	8.24	35.46	36.81	7.19	44.00	38.19	6.61	44.80
Bien-être social	6.21	1.28	7.49	10.03	1.45	11.48	14.75	1.80	16.55	16.82	1.78	18.60
Enseignement	14.43	27.45	41.88	32.55	37.12	69.67	51.66	56.39	108.05	58.82	59.80	118.62
Transports, communications et autres travaux publics	25.93	16.57	42.50	37.49	22.69	60.18	37.65	27.73	65.38	36.05	29.87	65.92
Richesses naturelles et industries primaires	8.20	—	8.20	10.26	—	10.26	16.90	—	16.90	13.86	—	13.86
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	0.75	2.11	2.86	−3.68	4.04	0.37	−4.48	4.90	0.42	−4.14	5.34	1.20
Contributions à des entreprises gouvernementales	0.35	0.75	1.10	0.28	1.04	1.32	—	1.47	1.47	—	2.31	2.31
Administration	4.38	4.46	8.84	4.69	6.20	10.89	7.97	8.36	16.33	6.54	9.53	16.07
Protection de la personne et de la propriété	4.25	5.81	10.06	6.87	9.16	16.03	9.20	13.56	22.76	9.14	14.32	23.46
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	4.54	4.54	—	10.16	10.16	—	8.36	8.36	—	9.58	9.58
Autres dépenses	1.49	4.63	6.12	7.14	8.07	15.21	4.77	11.95	16.72	6.17	12.11	18.28
TOTAL	84.00	73.81	157.81	132.85	108.17	241.03	175.23	141.71	316.94	181.45	151.25	332.70

Sources: Les tableaux 1 et 29.

TABLEAU 36

Colombie-Britannique: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Santé	33.47	2.40	35.87	38.70	3.60	42.30	35.43	1.63	37.06	35.05	1.81	36.86
Bien-être social	12.10	1.63	13.73	14.95	1.62	16.57	18.68	3.04	21.72	17.95	3.09	21.04
Enseignement	22.88	22.17	45.05	35.26	37.74	73.00	48.57	48.58	97.15	52.52	53.26	105.78
Transports, communications et autres travaux publics	26.95	14.26	41.21	50.77	16.84	67.61	44.66	14.53	59.19	51.72	16.49	68.21
Richesses naturelles et industries primaires	11.97	—	11.97	13.82	—	13.82	16.87	—	16.87	14.76	—	14.76
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	6.22	4.12	10.34	3.55	5.62	9.17	1.04	8.53	9.57	1.08	9.69	10.77
Contributions à des entreprises gouvernementales	—	0.32	0.32	0.98	0.80	1.78	1.83	1.26	3.09	1.93	1.23	3.16
Administration	7.39	4.00	11.39	8.50	6.54	15.04	10.21	7.37	17.58	10.65	7.77	18.42
Protection de la personne et de la propriété	5.15	10.66	15.81	9.45	13.88	23.33	9.75	18.89	28.64	9.63	19.42	29.05
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	4.37	4.37	—	7.90	7.90	—	15.18	15.18	—	16.23	16.23
Autres dépenses	2.49	4.82	7.31	10.53	8.84	19.37	13.91	11.64	25.55	13.83	13.07	26.90
TOTAL	128.62	68.75	197.37	186.52	103.37	289.89	200.96	130.65	331.61	209.12	142.06	351.18

Sources: Les tableaux 1 et 30.

TABLEAU 37

L'ensemble des provinces: dépenses générales nettes provinciales, municipales et scolaires par habitant et selon les postes, de 1952/53 à 1962/63

	1952/53			1957/58			1961/62			1962/63		
	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total	Provinciales	Municipales et scolaires	Total
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Santé	13.32	3.59	16.91	18.15	4.88	23.03	32.92	3.62	36.54	35.28	3.97	39.25
Bien-être social	6.56	1.84	8.40	10.13	1.91	12.04	15.11	2.42	17.53	15.71	2.54	18.25
Enseignement	15.32	24.70	40.02	27.21	35.07	62.28	46.07	48.67	94.74	53.12	50.63	103.75
Transports, communications et autres travaux publics	25.44	11.43	36.87	35.40	23.21	58.61	36.19	23.86	60.05	38.33	28.71	67.04
Richesses naturelles et industries primaires	6.50	—	6.50	8.86	—	8.86	11.07	—	11.07	10.34	—	10.34
Service de la dette à l'exclusion du remboursement	3.96	2.71	6.67	3.31	5.17	8.48	4.61	6.25	10.86	5.67	7.06	12.73
Contributions à des entreprises gouvernementales	0.99	0.35	1.34	0.61	0.59	1.20	0.28	1.00	1.28	0.30	1.20	1.50
Administration	3.30	4.46	7.76	5.01	6.72	11.73	7.39	8.22	15.61	7.63	9.46	17.09
Protection de la personne et de la propriété	4.65	7.16	11.81	6.52	10.37	16.89	7.74	14.16	21.90	8.49	15.24	23.73
Assainissement et enlèvement des ordures ménagères	—	4.24	4.24	—	7.05	7.05	—	9.82	9.82	—	9.58	9.58
Autres dépenses	1.74	4.85	6.59	4.13	8.90	13.03	5.20	11.17	16.37	5.99	14.47	20.46
TOTAL	81.78	65.33	147.11	119.33	103.87	223.20	166.58	129.19	295.77	180.86	142.86	323.72

Sources: Les tableaux 1 et 31.

TABLEAU 38

Revenu général net provincial, municipal et scolaire au Canada, en 1962/63

(en millions de dollars)

	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
Impôts sur le revenu et sur le capital											
Gouvernement provincial	8.6	2.5	18.8	13.0	275.6	383.4	42.0	26.8	58.3	88.8	917.8
Administrations municipales et scolaires	4.2	2.9	41.5	30.6	333.5	690.7	82.6	87.6	135.4	146.5	1,555.5
Total	12.8	5.4	60.3	43.6	609.1	1,074.1	124.6	114.4	193.7	235.3	2,473.3
Impôts à la consommation											
Gouvernement provincial	22.4	5.7	38.0	27.9	319.3	373.8	24.4	67.3	37.2	147.9	1,063.9
Administrations municipales et scolaires	.7	—	—	—	53.4	—	.5	1.0	—	—	55.6
Total	23.1	5.7	38.0	27.9	372.7	373.8	24.9	68.3	37.2	147.9	1,119.5
Ensemble des revenus fiscaux											
Gouvernement provincial	31.3	9.3	56.8	41.0	596.8	856.6	80.2	107.8	95.6	236.9	2,112.3
Administrations municipales et scolaires	5.1	3.1	43.1	33.7	395.2	690.8	83.1	89.5	135.4	146.5	1,625.5
Total	36.4	12.4	99.9	74.7	992.0	1,547.4	163.3	197.3	231.0	383.4	3,737.8
Revenus fiscaux, contrôle et profits de la vente des boissons alcooliques											
Gouvernement provincial	36.3	10.8	69.9	50.9	658.9	946.2	95.5	122.3	121.2	268.2	2,380.3
Administrations municipales et scolaires	5.1	3.0	43.1	33.7	395.2	690.8	83.1	89.5	135.5	146.6	1,625.6
Total	41.4	13.8	113.0	84.6	1,054.1	1,637.0	178.6	211.8	256.7	414.9	4,005.9
Ensemble des revenus fiscaux, des permis, des droits et des profits de la vente des boissons alcooliques											
Gouvernement provincial	39.9	11.7	76.9	56.6	718.1	1,027.5	105.7	132.4	139.3	292.6	2,600.7
Administrations municipales et scolaires	5.3	3.1	43.5	34.0	401.5	698.5	84.8	92.0	138.5	153.5	1,654.7
Total	45.2	14.8	120.4	90.6	1,119.6	1,726.0	190.5	224.4	277.8	446.1	4,255.4
Paiements du gouvernement fédéral											
Aux gouvernements provinciaux	33.8	7.0	32.6	27.8	86.4	5.6	17.3	29.8	13.7	- 4.4	249.6
Aux municipalités	.2	.1	3.0	2.8	7.3	17.8	2.4	2.1	3.2	2.6	41.5
Total	34.0	7.1	35.6	30.6	93.7	23.4	19.7	31.9	16.9	- 1.8	291.1
Ensemble du revenu général net											
Gouvernement provincial	76.1	19.2	113.8	90.1	864.6	1,095.3	130.6	201.3	293.9	363.9	3,248.8
Administrations municipales et scolaires	6.2	3.4	49.2	38.3	442.3	766.6	93.2	106.1	168.4	178.3	1,852.0
Total	82.3	22.6	163.0	128.4	1,306.9	1,861.9	223.8	307.4	462.3	542.2	5,100.8

Remarques: L'ensemble des provinces exclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. La Colombie-Britannique a dû remettre au gouvernement fédéral des montants reçus en trop au cours des années précédentes.

Sources: *Financial Statistics of Provincial Governments*, bulletin 68-207, et *Financial Statistics of Municipal Governments*, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique Imprimeur de la Reine, Ottawa

TABLEAU 39

Revenu général net provincial, municipal et scolaire au Canada, par habitant, en 1962/63

	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Impôt sur le revenu et sur le capital											
Gouvernement provincial	18.29	23.50	25.14	21.43	51.36	60.45	44.92	28.85	42.54	53.51	49.52
Administrations municipales et scolaires	8.84	27.58	55.63	50.46	62.16	108.91	88.34	94.20	98.88	88.35	83.95
Total	27.13	51.08	80.77	71.89	113.52	169.36	133.26	123.05	141.42	141.86	133.47
Impôt à la consommation											
Gouvernement provincial	47.61	54.27	50.94	46.03	59.51	58.94	26.07	72.37	27.18	89.12	57.42
Administrations municipales et scolaires	1.50	—	—	—	9.95	—	0.52	1.09	—	—	3.00
Total	49.11	54.27	50.94	46.03	69.46	58.94	26.59	73.46	27.18	89.12	60.42
Total des revenus fiscaux											
Gouvernement provincial	66.61	87.97	76.20	67.62	111.22	135.06	85.73	115.89	69.75	142.77	113.99
Administrations municipales et scolaires	10.79	28.85	57.82	55.47	73.65	108.92	88.92	96.27	98.88	88.35	87.73
Total	77.40	116.82	134.02	123.09	184.87	243.98	174.65	212.16	168.63	231.12	201.72
Revenus fiscaux, contrôle et profits de la vente des boissons alcooliques											
Gouvernement provincial	77.20	101.56	93.75	84.84	122.79	149.20	102.16	131.49	88.48	161.75	128.45
Administrations municipales et scolaires	10.79	28.85	57.82	55.47	73.65	108.92	88.92	96.26	98.88	88.36	87.73
Total	87.99	130.41	151.57	139.31	196.44	258.12	191.08	227.75	187.36	250.11	216.18
Ensemble des revenus fiscaux, des permis, des droits et des profits de la vente des boissons alcooliques											
Gouvernement provincial	84.92	110.44	103.04	93.34	133.82	162.01	113.09	142.32	101.67	176.35	140.34
Administrations municipales et scolaires	11.19	29.26	58.41	55.97	74.83	110.14	90.67	98.93	101.12	92.53	89.30
Total	96.11	139.70	161.45	149.31	208.65	272.15	203.76	241.25	202.79	268.88	229.64
Paiements du gouvernement fédéral											
Aux gouvernements provinciaux	72.00	66.33	43.76	45.80	16.10	.88	18.55	32.03	9.99	- 2.64	13.48
Aux municipalités	0.31	0.79	4.01	4.54	1.37	2.82	2.52	2.29	2.37	1.57	2.24
Total	72.31	67.12	47.77	50.34	17.47	3.70	21.07	34.32	12.36	- 1.07	15.72
Total du revenu général net											
Gouvernement provincial	161.98	181.13	152.53	148.47	161.12	172.71	139.69	216.43	214.54	219.37	175.32
Administrations municipales et scolaires	13.23	31.73	65.91	63.04	82.44	120.88	99.72	114.12	122.89	107.49	99.94
Total	175.21	212.86	218.44	211.51	243.56	293.59	239.41	330.55	337.43	326.86	275.26

Sources: Les tableaux 1 et 38.

TABLEAU 40

Revenu général net provincial, municipal et scolaire au Canada, en 1962/63

(en pourcentage du revenu personnel et des profits nets des sociétés)

	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
Impôt sur le revenu et sur le capital											
Gouvernement provincial	1.7	2.1	1.9	1.8	3.1	2.7	2.5	1.7	2.3	2.6	2.6
Administrations municipales et scolaires	0.8	2.4	4.2	4.3	3.7	4.9	4.9	5.4	5.4	4.2	4.5
Total	2.5	4.5	6.1	6.1	6.8	7.6	7.4	7.1	7.7	6.8	7.1
Impôt à la consommation											
Gouvernement provincial	4.6	4.8	3.9	3.9	3.6	2.7	1.4	4.2	1.5	4.3	3.1
Administrations municipales et scolaires	0.1	—	—	—	0.6	—	..	..	—	—	0.1
Total	4.7	4.8	3.9	3.9	4.2	2.7	1.4	4.2	1.5	4.3	3.2
Total des revenus fiscaux											
Gouvernement provincial	6.4	7.7	5.8	5.7	6.7	6.1	4.8	6.7	3.8	6.8	6.1
Administrations municipales et scolaires	1.0	2.5	4.4	4.7	4.4	4.9	4.9	5.5	5.4	4.2	4.7
Total	7.4	10.2	10.2	10.4	11.1	11.0	9.7	12.2	9.2	11.0	10.8
Revenus fiscaux, contrôle et profits de la vente des boissons alcooliques											
Gouvernement provincial	7.4	8.9	7.2	7.1	7.4	6.7	5.7	7.6	4.8	7.7	6.9
Administrations municipales et scolaires	1.0	2.5	4.4	4.7	4.4	4.9	4.9	5.5	5.4	4.2	4.7
Total	8.4	11.4	11.6	11.8	11.8	11.6	10.6	13.1	10.2	11.9	11.6
Ensemble des revenus fiscaux, des permis, des droits et des profits de la vente des boissons alcooliques											
Gouvernement provincial	8.1	9.7	7.9	7.9	8.0	7.3	6.3	8.2	5.5	8.4	7.5
Administrations municipales et scolaires	1.1	2.5	4.4	4.8	4.5	5.0	5.0	5.7	5.5	4.4	4.8
Total	9.2	12.2	12.3	12.7	12.5	12.3	11.3	13.9	11.0	12.8	12.3
Paiements du gouvernement fédéral											
Aux gouvernements provinciaux	6.9	5.9	3.3	3.9	1.0	..	1.0	1.8	0.5	..	0.7
Aux municipalités	..	..	0.3	0.4	..	0.1	0.1	0.1	0.1	..	0.1
Total	6.9	5.9	3.6	4.3	1.0	0.1	1.1	1.9	0.6	..	0.8
Total du revenu général net											
Gouvernement provincial	15.5	15.8	11.6	12.6	9.6	7.8	7.8	12.5	11.6	10.5	9.4
Administrations municipales et scolaires	1.3	2.8	5.0	5.4	4.9	5.5	5.5	6.6	6.7	5.1	5.3
Total	16.8	18.6	16.6	18.0	14.5	13.3	13.3	19.1	18.3	15.6	14.7

Remarque: Les deux points indiquent un pourcentage inférieur à 0.1.

Sources: Les tableaux 27 et 40.

TABLEAU 41

Provinces de l'Atlantique: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

(en milliers de dollars)

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX								
Impôts sur le revenu et sur le capital								
capital des sociétés	1,795	—	1,929	—	1,956	—	2,151	—
bénéfices des sociétés	—	—	—	—	—	—	19,416	—
revenu des particuliers	—	—	—	—	—	—	14,915	—
location des champs fiscaux	26,859	—	27,982	—	35,032	—	2,303	—
impôt successoral	12	—	1	—	1	—	3,602	—
Impôts sur la propriété et taxes d'affaires	338	52,346	341	60,343	373	71,846	464	79,211
Total	29,004	52,346	30,253	60,343	37,362	71,846	42,851	79,211
Impôts à la consommation								
divertissements	1,020	120	829	85	848	83	779	—
carburants	31,083	—	35,084	—	43,812	—	46,087	635
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les boissons alcooliques incluses)	16,985	—	30,425	439	44,227	451	46,836	—
autres biens et services	251	342	292	688	343	329	370	70
Total	49,339	462	66,630	1,212	89,230	863	94,072	705
Autres impôts non spécifiés (incluant la capitation pour assurance hospitalisation)	399	3,672	1,014	3,550	1,593	4,477	1,601	5,017
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	78,742	56,480	97,897	65,105	128,185	77,186	138,524	84,933
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	1,995	—	2,237	—	2,526	—	2,906	—
Profits de la vente des boissons alcooliques	21,874	—	23,065	—	25,679	—	26,448	—
Immatriculation des véhicules automobiles	11,335	—	12,579	—	14,478	—	15,196	—
Autres permis et droits	1,470	700	1,620	817	1,911	911	2,070	975
Richesses naturelles	6,914	—	5,865	—	6,663	—	6,538	—
Contributions d'entreprises gouvernementales	—	1,004	—	580	26	765	28	976
Intérêts et amendes	686	—	833	647	922	814	1,073	—
Autres revenus	2,852	3,064	3,687	3,273	4,523	2,874	5,138	4,152
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	125,868	61,248	147,783	70,422	184,913	82,550	197,921	91,036
Paiements du gouvernement fédéral								
aux gouvernements provinciaux:								
péréquation et stabilisation des revenus	40,966	—	54,668	—	48,377	—	51,382	—
impôts sur le revenu des sociétés productrices d'énergie	820	—	547	—	770	—	750	—
autres subventions	7,362	—	38,962	—	39,190	—	49,190	—
aux municipalités (incluant les paiements qui tiennent lieu de taxe foncière)	—	2,914	—	610	—	6,018	—	5,976
Total: gouvernement fédéral	49,148	2,914	94,177	610	88,337	6,018	101,322	5,976
TOTAL	175,016	64,162	241,960	71,032	273,250	88,568	299,243	97,012

Remarque: Le revenu des administrations municipales et scolaires ne comprend pas les montants qui proviennent du gouvernement provincial.

Sources: *Financial Statistics of Provincial Governments*, bulletin 63-207 et *Financial Statistics of Municipal Governments*, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 42

Québec: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

(en milliers de dollars)

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX								
Impôts sur le revenu et sur le capital								
capital des sociétés	21,369	—	26,293	—	29,576	—	29,727	—
bénéfices des sociétés	78,428	—	88,049	—	118,813	—	119,711	—
revenu des particuliers	41,294	—	54,454	—	85,080	—	98,318	—
location des champs fiscaux	—	—	—	—	—	—	—	—
impôt successoral	20,637	—	22,496	—	25,469	—	27,842	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	—	197,123	—	256,111	—	300,665	—	333,553
Total	161,728	197,123	191,292	256,111	258,938	300,665	275,598	333,553
Impôts à la consommation								
divertissements	6,145	2,400	7,086	1,613	7,836	1,577	8,954	—
carburants	85,486	—	94,458	—	107,798	—	120,550	—
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les boissons alcooliques incluses)	80,592	52,021	91,791	72,923	140,352	85,388	179,042	51,695
autres biens et services	5,834	—	6,562	—	9,061	—	10,806	1,676
Total	178,057	54,421	199,897	74,536	265,047	86,965	319,352	53,371
Autres impôts non spécifiés	1,661	1,695	1,739	1,952	2,054	8,024	1,841	8,305
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	341,446	253,239	392,928	332,599	526,039	395,654	596,791	395,229
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	13,155	—	13,906	—	16,878	—	18,845	—
Profits de la vente des boissons alcooliques	30,358	—	33,495	—	37,031	—	43,269	—
Immatriculation des véhicules automobiles	33,513	—	37,987	—	43,482	—	46,349	—
Autres permis et droits	6,263	5,224	8,440	5,595	10,943	5,601	12,827	6,327
Richesses naturelles	33,399	—	30,819	—	34,800	—	35,627	—
Contributions d'entreprises gouvernementales	2,800	16,795	2,800	20,036	2,800	4,572	2,816	3,577
Intérêts et amendes	1,012	—	1,083	5,899	1,456	7,303	1,636	—
Autres revenus	5,462	16,420	10,201	15,446	18,206	18,068	20,048	29,878
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	467,408	291,678	531,659	379,575	691,635	431,198	778,208	435,011
Paiements du gouvernement fédéral								
aux gouvernements provinciaux:								
péréquation et stabilisation des revenus	43,060	—	68,631	—	60,448	—	77,859	—
impôts sur le revenu des sociétés productrices d'énergie	1,675	—	1,504	—	2,064	—	4,559	—
autres subventions	3,241	—	3,241	—	3,963	—	3,963	—
aux municipalités (incluant les paiements qui tiennent lieu de taxe foncière)	—	1,700	—	—	—	6,651	—	7,342
Total: gouvernement fédéral	47,976	1,700	73,376	—	66,475	6,651	86,381	7,342
TOTAL	515,384	293,378	605,035	379,575	758,110	437,849	864,589	442,353

Remarque: Le revenu des administrations municipales et scolaires ne comprend pas les montants qui proviennent du gouvernement provincial.

Sources: *Financial Statistic of Provincial Governments*, bulletin 68-207 et *Financial Statistics of Municipal Governments*, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 43

Ontario: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63
(en milliers de dollars)

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX								
Impôts sur le revenu et sur le capital								
capital des sociétés	12,011	—	14,923	—	16,996	—	16,616	—
bénéfices des sociétés	136,010	—	160,938	—	148,871	—	169,118	—
revenu des particuliers	1	—	—	—	—	—	151,844	—
location des champs fiscaux	74,379	—	106,211	—	120,652	—	—	—
impôt successoral	31,980	—	33,726	—	40,397	—	44,149	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	1,853	438,316	2,192	529,889	2,258	642,483	1,673	690,711
Total	256,234	438,316	317,990	529,889	329,174	642,483	383,400	690,711
Impôts à la consommation								
divertissements	9,176	—	10,159	—	10,872	—	11,497	—
carburants	144,583	—	159,894	—	174,417	—	182,960	—
taxe générale de vente (taxe sur le tabac et sur les boissons alcooliques incluses)	—	—	—	—	82,371	—	179,339	—
autres biens et services	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	153,759	—	170,053	—	267,660	—	373,796	—
Autres impôts non spécifiés (incluant la capitation pour assurance hospitalisation)	6,714	181	78,670	128	97,395	117	99,378	95
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	416,707	438,497	566,713	530,017	694,229	642,600	856,574	690,806
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	21,582	—	24,645	—	26,996	—	26,465	—
Profits de la vente des boissons alcooliques	46,762	—	53,128	—	56,802	—	63,177	—
Immatriculation des véhicules automobiles	53,914	—	68,469	—	72,713	—	71,862	—
Autres permis et droits	6,914	6,040	9,250	6,759	10,378	7,413	9,411	7,727
Richesses naturelles	33,191	—	37,440	—	43,097	—	43,468	—
Contribution d'entreprises gouvernementales	—	1,548	—	1,174	—	1,368	—	2,113
Intérêts et amendes	2,606	—	2,423	6,375	2,358	6,429	2,653	—
Autres revenus	7,830	36,053	11,688	37,932	15,265	35,774	16,108	48,133
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	589,506	482,138	773,756	582,257	921,838	693,584	1,089,718	748,779
Paiements du gouvernement fédéral								
aux gouvernements provinciaux:								
péréquation et stabilisation des revenus	—	—	—	—	—	—	—	—
impôts sur le revenu des sociétés productrices d'énergie	1,333	—	1,043	—	651	—	968	—
autres subventions	3,641	—	3,641	—	4,624	—	4,624	—
aux municipalités (incluant les paiements qui tiennent lieu de taxe foncière)	—	9,443	—	4,590	—	19,920	—	17,866
Total: gouvernement fédéral	4,974	9,443	4,684	4,590	5,275	19,920	5,592	17,866
TOTAL	594,480	491,581	778,440	586,847	927,113	713,504	1,095,310	766,645

Remarque: Le revenu des administrations municipales et scolaires ne comprend pas les montants qui proviennent du gouvernement provincial.

Sources: *Financial Statistics of Provincial Governments*, bulletin 68-207 et *Financial Statistics of Municipal Governments*, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 44

Provinces des Prairies: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63
(en milliers de dollars)

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX								
Impôts sur le revenu et sur le capital								
capital des sociétés	3,307	—	3,951	—	4,275	—	4,500	—
bénéfices des sociétés	—	—	—	—	—	—	53,574	—
revenu des particuliers	—	—	—	—	—	—	58,672	—
location des champs fiscaux	61,184	—	86,784	—	91,349	—	4,631	—
impôt successoral	16	—	14	—	4	—	5,729	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	33	205,177	16	234,827	11	284,329	13	305,664
Total	64,540	205,177	90,765	234,827	95,639	284,329	127,119	305,664
Impôts à la consommation								
divertissements	1,526	315	1,505	201	1,773	151	1,787	—
carburants	57,291	—	61,906	—	81,354	—	87,893	—
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les boissons alcooliques incluses)	20,158	—	22,502	1,021	22,498	1,170	39,237	—
autres biens et services	—	783	—	—	—	—	—	1,496
Total	78,975	1,098	85,913	1,222	105,625	1,321	128,917	1,496
Autres impôts non spécifiés (incluant la capitation pour assurance hospitalisation)	10,428	1,367	22,037	1,187	31,865	1,936	27,468	968
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	153,943	207,642	198,715	237,236	233,129	287,586	283,504	308,128
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	3,312	—	3,610	—	3,963	—	4,186	—
Profits de la vente des boissons alcooliques	37,664	—	42,081	—	46,964	—	51,332	—
Immatriculation des véhicules automobiles	26,143	—	27,437	—	30,428	—	32,031	—
Autres permis et droits	3,769	4,706	4,611	5,468	5,570	7,257	6,324	7,184
Richesses naturelles	162,325	—	173,929	—	150,333	—	162,617	—
Contributions d'entreprises gouvernementales	1,111	9,903	4,051	12,264	4,010	15,832	5,474	17,139
Intérêts et amendes	2,141	—	2,469	3,792	2,840	4,551	3,270	—
Autres revenus	8,798	16,964	11,308	16,383	13,511	20,706	16,252	27,548
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	399,206	239,215	468,211	275,143	490,748	335,932	564,990	359,999
Paiements du gouvernement fédéral								
aux gouvernements provinciaux:								
péréquation et stabilisation des revenus	47,873	—	48,270	—	48,017	—	50,965	—
impôts sur le revenu des sociétés productrices d'énergie	2,107	—	1,310	—	1,863	—	2,840	—
autres subventions	6,386	—	6,563	—	7,021	—	7,020	—
aux municipalités (incluant les paiements qui tiennent lieu de taxe foncière)	—	2,052	—	2,860	—	8,694	—	7,737
Total: gouvernement fédéral	56,366	2,052	56,143	2,860	56,901	8,694	60,825	7,737
TOTAL	455,572	241,267	524,354	278,003	547,649	344,626	625,815	367,736

Remarque: Le revenu des administrations municipales et scolaires ne comprend pas les montants qui proviennent du gouvernement provincial.

Sources: ***Financial Statistics of Provincial Governments***, bulletin 68-207 et ***Financial Statistics of Municipal Governments***, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 45

Colombie-Britannique: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

(en milliers de dollars)

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX								
Impôts sur le revenu et sur le capital								
capital des sociétés	2,239	—	2,822	—	2,954	—	3,047	—
bénéfices des sociétés	—	—	—	—	—	—	33,521	—
revenu des particuliers	—	—	—	—	—	—	35,995	—
location des champs fiscaux	51,446	—	58,751	—	65,529	—	2,331	—
impôt successoral	—	—	—	—	—	—	7,320	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	5,977	86,885	5,588	114,705	5,856	136,655	6,558	146,566
Total	59,662	86,885	67,161	114,705	74,339	136,655	88,772	146,566
Impôts à la consommation								
divertissements et admission	2,723	—	2,989	—	3,126	—	2,361	—
carburants	27,879	—	30,857	—	41,682	—	45,549	—
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les boissons alcooliques incluses)	87,245	—	90,066	—	92,672	—	99,944	—
autres biens et services	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	117,847	—	123,912	—	137,480	—	147,854	—
Autres impôts non spécifiés	58	613	218	825	240	20	240	16
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	177,567	87,498	191,291	115,530	212,059	136,675	236,866	146,582
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	428	—	463	—	526	—	571	—
Profits de la vente des boissons alcooliques	26,671	—	27,061	—	28,866	—	30,911	—
Immatriculation des véhicules automobiles	14,685	—	17,969	—	20,575	—	21,116	—
Autres permis et droits	1,822	5,051	2,689	6,066	2,790	6,681	3,107	6,933
Richesses naturelles	42,118	—	55,172	—	61,451	—	67,220	—
Contributions d'entreprises gouvernementales	—	1,842	—	2,494	—	3,155	—	3,264
Intérêts et amendes	770	—	707	2,049	720	2,889	775	—
Autres revenus	7,591	10,862	7,673	11,460	7,980	13,366	7,747	18,946
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	271,652	105,253	303,025	137,599	334,967	162,766	368,313	175,725
Paiements du gouvernement fédéral								
aux gouvernements provinciaux:								
péréquation et stabilisation des revenus	7,537	—	9,102	—	8,853	—	−7,149	—
impôts sur le revenu des sociétés productrices d'énergie	1,326	—	350	—	928	—	1,090	—
autres subventions	1,281	—	1,281	—	1,672	—	1,673	—
aux municipalités (incluant les paiements qui tiennent lieu de taxe foncière)	—	1,577	—	766	—	2,945	—	2,597
Total: gouvernement fédéral	10,144	1,577	10,733	766	11,453	2,945	−4,386	2,597
TOTAL	281,796	106,830	313,758	138,365	346,420	165,711	363,927	178,322

Remarque: Le revenu des administrations municipales et scolaires ne comprend pas les montants qui proviennent du gouvernement provincial.

Sources: *Financial Statistics of Provincial Governments*, bulletin 68-207 et *Financial Statistics of Municipal Governments*, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa

TABLEAU 46

L'ensemble des provinces: revenu général net provincial, municipal et scolaire, selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

(en milliers de dollars)

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX								
Impôts sur le revenu et sur le capital								
capital des sociétés	40,721	—	49,918	—	55,757	—	56,041	—
bénéfices des sociétés	214,438	—	248,987	—	267,684	—	395,340	—
revenu des particuliers	41,295	—	54,454	—	85,080	—	359,921	—
location des champs fiscaux	213,868	—	279,728	—	312,562	—	9,088	—
impôt successoral	52,645	—	56,247	—	65,871	—	88,642	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	8,201	979,847	8,137	1,195,875	8,498	1,435,978	8,708	1,555,705
Total	571,168	979,847	697,471	1,195,875	795,452	1,435,978	917,740	1,555,705
Impôts à la consommation								
divertissements	20,590	2,835	22,568	1,899	24,455	1,811	25,378	—
carburants	346,322	—	382,199	—	449,063	—	483,039	635
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les boissons alcooliques incluses)	204,980	52,021	234,784	74,383	382,120	87,009	544,398	51,695
autres biens et services	6,085	1,125	6,854	—	9,404	—	11,176	3,242
Total	577,977	55,981	646,405	76,282	865,042	88,820	1,063,991	55,572
Autres impôts non spécifiés (incluant la capitation pour assurance hospitalisation)	19,260	7,528	103,678	8,330	133,147	14,903	130,528	14,401
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	1,168,405	1,043,356	1,447,554	1,280,487	1,793,641	1,539,701	2,112,259	1,625,678
Permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	40,472	—	44,861	—	50,889	—	52,973	—
Profits de la vente des boissons alcooliques	163,329	—	178,830	—	195,342	—	215,137	—
Immatriculation des véhicules automobiles	139,590	—	164,441	—	181,676	—	186,554	—
Autres permis et droits	20,238	21,721	26,610	24,705	31,592	27,863	33,739	29,146
Richesses naturelles	277,947	—	303,225	—	296,344	—	315,470	—
Contributions d'entreprises gouvernementales	3,911	31,092	6,851	36,548	6,836	25,692	8,318	27,069
Intérêts et amendes	7,215	—	7,515	18,762	8,296	21,986	9,407	—
Autres revenus	32,533	83,363	44,557	84,494	59,485	90,788	65,293	128,657
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	1,853,640	1,179,532	2,224,444	1,444,996	2,624,101	1,706,030	2,999,150	1,810,550
Paiements du gouvernement fédéral								
aux gouvernements provinciaux:								
péréquation et stabilisation des revenus	139,436	—	180,671	—	165,695	—	173,057	—
impôts sur le revenu des sociétés productrices d'énergie	7,261	—	4,754	—	6,276	—	10,207	—
autres subventions	21,911	—	53,688	—	56,470	—	66,470	—
aux municipalités (incluant les paiements qui tiennent lieu de taxe foncière)	—	17,686	—	8,826	—	44,228	—	41,518
Total: gouvernement fédéral	168,608	17,686	239,113	8,826	228,441	44,228	249,734	41,518
TOTAL	2,022,248	1,197,218	2,463,557	1,453,822	2,852,542	1,750,258	3,248,884	1,852,068

Remarques: Le revenu des administrations municipales et scolaires ne comprend pas les montants qui proviennent du gouvernement provincial. L'ensemble des provinces exclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Sources: *Financial Statistics of Provincial Governments*, bulletin 68-207 et *Financial Statistics of Municipal Governments*, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa

TABLEAU 47

Provinces de l'Atlantique: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX	$	$	$	$	$	$	$	$
Impôts sur le revenu et sur le capital								
bénéfices des sociétés revenu des particuliers impôt successoral	15.05	—	15.18	—	18.46	—	20.86	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	0.19	29.31	0.19	32.74	0.19	37.85	0.24	41.06
autres impôts	1.00	—	1.05	—	1.03	—	1.11	—
Total	16.24	29.31	16.42	32.74	19.68	37.85	22.21	41.06
Impôts à la consommation								
carburants	17.40	—	19.03	—	23.08	—	23.89	0.33
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les spiritueux incluses)	9.51	—	16.51	0.24	23.30	0.24	24.28	—
autres impôts à la consommation	0.72	0.25	0.61	—	0.63	0.21	0.30	0.04
Total	27.63	0.25	36.15	0.66	47.01	0.45	48.77	0.37
Autres impôts non spécifiés	0.22	2.06	16.97	1.69	0.84	2.36	0.83	2.60
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	44.09	31.62	53.12	35.33	67.53	40.66	71.81	44.03
PERMIS, DROITS ET PROFITS								
permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	1.12	—	1.21	—	1.33	—	1.51	—
profits de la vente des boissons alcooliques	12.24	—	12.51	—	13.53	—	13.71	—
immatriculation des véhicules automobiles	6.35	—	6.83	—	7.63	—	7.88	—
autres permis et droits	0.82	0.39	0.88	0.44	1.01	0.48	1.07	0.50
Total	20.53	0.39	21.43	0.44	23.50	0.48	24.17	0.50
Richesses naturelles	3.87	—	3.18	—	3.51	—	3.39	—
Autres revenus	1.98	2.28	2.45	2.44	2.89	2.35	3.23	2.66
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	70.47	34.29	80.18	38.21	97.43	43.49	102.60	47.19
Paiements du gouvernement fédéral	27.52	1.63	51.10	0.33	46.54	3.17	52.53	3.10
TOTAL	97.99	35.92	131.28	38.54	143.97	46.66	155.13	50.29

Sources: Les tableaux 1 et 41.

TABLEAU 48

Québec: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX	$	$	$	$	$	$	$	$
Impôts sur le revenu et sur le capital								
bénéfices des sociétés	16.44	—	17.53	—	22.59	—	22.31	—
revenu des particuliers	8.66	—	10.84	—	16.18	—	18.32	—
impôt successoral	4.33	—	4.48	—	4.84	—	5.19	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	—	41.33	—	50.98	—	57.17	—	62.16
autres impôts	4.48	—	5.23	—	5.62	—	5.54	—
Total	33.91	41.33	38.08	50.98	49.23	57.17	51.36	62.16
Impôts à la consommation								
carburants	17.93	—	18.80	—	20.50	—	22.47	—
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les spiritueux incluses)	16.90	10.91	18.27	14.51	26.69	16.24	33.37	9.63
autres impôts à la consommation	2.51	0.50	2.72	0.32	3.21	0.30	3.67	0.31
Total	37.34	11.41	39.79	14.83	50.40	16.54	59.51	9.94
Autres impôts non spécifiés	0.35	0.36	0.34	0.39	0.39	1.52	0.35	1.55
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	71.60	53.10	78.21	66.20	100.02	75.23	111.22	73.65
PERMIS, DROITS ET PROFITS								
permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	2.75	—	2.77	—	3.21	—	3.51	—
profits de la vente des boissons alcooliques	6.37	—	6.67	—	7.04	—	8.06	—
immatriculation des véhicules automobiles	7.03	—	7.56	—	8.27	—	8.64	—
autres permis et droits	1.31	1.10	1.68	1.11	2.08	1.07	2.39	1.18
Total	17.46	1.10	18.68	1.11	20.60	1.07	22.60	1.18
Richesses naturelles	7.00	—	6.13	—	6.62	—	6.64	—
Autres revenus	1.95	6.96	2.80	8.24	4.27	5.69	4.56	6.24
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	98.01	61.16	105.82	75.55	131.51	81.99	145.02	81.07
Paiements du gouvernement fédéral	10.06	0.36	14.61	—	12.64	1.26	16.10	1.37
TOTAL	108.07	61.52	120.43	75.55	144.15	83.25	161.12	82.44

Sources: Les tableaux 1 et 42.

TABLEAU 49

Ontario: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENU FISCAUX	$	$	$	$	$	$	$	$
Impôts sur le revenu et sur le capital								
bénéfices des sociétés	24.13	—	26.96	—	23.87	—	26.67	—
revenu des particuliers	13.20	—	17.79	—	19.35	—	23.94	—
impôt successoral	5.67	—	5.65	—	6.48	—	6.96	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	0.33	77.77	0.38	88.77	0.36	103.03	0.26	108.91
autres impôts	2.13	—	2.50	—	2.73	—	2.62	—
Total	45.46	77.77	53.28	88.77	52.79	103.03	60.45	108.91
Impôts à la consommation								
carburants	25.65	—	26.79	—	27.97	—	28.85	—
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les spiritueux incluses)	—	—	—	—	13.21	—	28.28	—
autres impôts à la consommation	1.63	—	1.70	—	1.74	—	1.81	—
Total	27.28	—	28.49	—	42.92	—	58.94	—
Autres impôts non spécifiés	1.19	77.80	13.17	0.02	15.62	0.02	15.67	0.01
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	73.93	77.80	94.94	88.79	111.33	103.05	135.06	108.92
PERMIS, DROITS ET PROFITS								
permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	3.83	—	4.13	—	4.33	—	4.17	—
profits de la vente des boissons alcooliques	8.30	—	8.90	—	9.11	—	9.96	—
immatriculation des véhicules automobiles	9.57	—	11.47	—	11.66	—	11.33	—
autres permis et droits	1.22	1.07	1.55	1.13	1.66	1.19	1.49	1.22
Total	22.92	1.07	26.05	1.13	26.76	1.19	26.95	1.22
Richesses naturelles	5.89	—	6.27	—	6.91	—	6.85	—
Autres revenus	1.85	6.67	2.37	7.62	2.83	6.98	2.96	7.92
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	104.59	85.54	129.63	97.54	147.83	111.22	171.82	118.06
Paiements du gouvernement fédéral	0.88	1.68	0.78	0.77	0.84	3.19	0.88	2.82
TOTAL	105.47	87.22	130.41	98.31	148.67	114.41	172.70	120.88

Sources: Les tableaux 1 et 43.

TABLEAU 50

Provinces des Prairies: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX	$	$	$	$	$	$	$	$
Impôts sur le revenu et sur le capital								
bénéfices des sociétés	21.06	—	28.50	—	28.74	—	37.90	—
revenu des particuliers								
impôt successoral								
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	0.01	70.60	..	77.09	..	89.44	..	94.49
autres impôts	1.14	—	1.30	—	9.34	—	1.39	—
Total	22.21	70.60	29.80	77.09	30.08	89.44	39.29	94.49
Impôts à la consommation								
carburants	19.71	—	20.32	—	25.59	—	27.17	—
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les spiritueux incluses)	6.94	—	7.39	0.34	7.08	0.37	12.13	—
autres impôts à la consommation	0.52	0.38	0.50	0.06	0.56	0.05	0.55	0.46
Total	27.17	0.38	28.21	0.40	33.23	0.42	39.85	0.46
Autres impôts non spécifiés	3.59	0.47	7.23	0.39	10.02	0.60	8.49	0.30
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	52.97	71.45	65.24	77.88	73.33	90.46	87.63	95.25
PERMIS, DROITS ET PROFITS								
permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	1.14	—	1.18	—	1.25	—	1.29	—
profits de la vente des boissons alcooliques	12.96	—	13.82	—	14.77	—	15.87	—
immatriculation des véhicules automobiles	9.00	—	9.01	—	9.57	—	9.90	—
autres permis et droits	1.30	1.62	1.51	1.80	1.75	2.28	1.96	2.22
Total	24.40	1.62	25.52	1.80	27.34	2.28	29.02	2.22
Richesses naturelles	55.86	—	57.10	—	47.29	—	50.27	—
Autres revenus	4.14	9.25	5.85	10.65	6.41	12.93	7.73	13.81
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	137.37	82.32	153.71	90.33	154.37	105.67	174.65	111.28
Paiements du gouvernement fédéral	19.40	0.70	18.43	.94	17.90	2.73	18.80	2.39
TOTAL	156.77	83.02	172.14	91.27	172.27	108.40	193.45	113.67

Remarque: Les deux points indiquent un montant inférieur à $0.01.

Sources: Les tableaux 1 et 44.

TABLEAU 51

Colombie-Britannique: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX	$	$	$	$	$	$	$	$
Impôts sur le revenu et sur le capital								
bénéfices des sociétés revenu des particuliers impôt successoral	34.71	—	37.49	—	40.23	—	47.72	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	4.03	58.63	3.57	73.20	3.59	83.89	3.95	88.35
autres impôts	1.51	—	1.80	—	1.81	—	1.84	—
Total	40.25	58.63	42.86	73.20	45.63	83.89	53.51	88.35
Impôts à la consommation								
carburants	18.81	—	19.69	—	25.59	—	27.46	—
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les spiritueux incluses)	58.87	—	57.48	—	56.89	—	60.24	—
autres impôts à la consommation	1.84	—	1.91	—	1.92	—	1.42	—
Total	79.52	—	79.08	—	84.40	—	89.12	—
Autres impôts non spécifiés	0.04	—	73.73	—	0.15	—	0.15	—
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	119.81	59.04	122.07	73.73	130.18	83.90	142.78	88.35
PERMIS, DROITS ET PROFITS								
permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	0.29	—	0.30	—	0.32	—	0.34	—
profits de la vente des boissons alcooliques	18.00	—	17.27	—	17.72	—	18.63	—
immatriculation des véhicules automobiles	9.91	—	11.47	—	12.67	—	12.73	—
autres permis et droits	1.23	3.41	1.71	3.87	1.67	4.10	1.87	4.18
Total	29.43	3.41	30.75	3.87	32.38	4.10	33.57	4.18
Richesses naturelles	28.42	—	35.21	—	37.72	—	40.52	—
Autres revenus	5.64	8.57	5.35	10.21	5.34	11.92	5.14	13.39
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	183.30	71.02	193.38	87.81	205.62	99.92	222.01	105.92
Paiements du gouvernement fédéral	6.84	1.06	6.85	.49	7.03	1.81	– 2.64	1.57
TOTAL	190.14	72.08	200.23	88.30	212.65	101.73	219.37	107.49

Sources: Les tableaux 1 et 45.

TABLEAU 52

L'ensemble des provinces: revenu général net provincial, municipal et scolaire par habitant et selon les sources, de 1957/58 à 1962/63

	1957/58		1959/60		1961/62		1962/63	
	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire	Provincial	Municipal et scolaire
REVENUS FISCAUX	$	$	$	$	$	$	$	$
Impôts sur le revenu et sur le capital								
bénéfices des sociétés revenu des particuliers impôt successoral	31.50	—	36.64	—	40.17	—	46.03	—
impôts sur la propriété et taxes d'affaires	0.49	59.10	0.47	68.54	0.47	78.89	0.47	83.95
autres impôts	2.46	—	2.86	—	3.06	—	3.02	—
Total	34.45	59.10	39.97	68.54	43.70	78.89	49.52	83.95
Impôts à la consommation								
carburants	20.89	—	21.90	—	24.67	—	26.07	—
taxe générale de vente (taxes sur le tabac et sur les spiritueux incluses)	12.36	3.14	13.47	4.26	21.00	4.78	29.38	2.79
autres impôts à la consommation	1.61	0.24	1.68	0.11	1.86	0.10	1.97	0.21
Total	34.86	3.38	37.05	4.37	47.53	4.88	57.42	3.00
Autres impôts non spécifiés	1.16	0.45	5.94	0.47	7.32	0.82	7.04	0.78
TOTAL DES REVENUS FISCAUX	70.47	62.93	82.96	73.38	98.55	84.59	113.98	87.73
PERMIS, DROITS ET PROFITS								
permis et droits sur la vente des boissons alcooliques	2.44	—	2.57	—	2.80	—	2.86	—
profits de la vente des boissons alcooliques	9.85	—	10.25	—	10.73	—	11.61	—
immatriculation des véhicules automobiles	8.42	—	9.42	—	9.98	—	10.07	—
autres permis et droits	1.22	1.31	1.53	1.42	1.73	1.53	1.82	1.57
Total	21.93	1.31	23.77	1.42	25.24	1.53	26.36	1.57
Richesses naturelles	16.77	—	17.38	—	16.28	—	17.02	—
Autres revenus	2.64	6.91	3.37	8.01	4.10	7.61	4.48	8.40
TOTAL DES REVENUS PROPREMENT PROVINCIAUX, MUNICIPAUX ET SCOLAIRES	111.81	71.15	127.48	82.81	144.17	93.73	161.84	97.70
Paiements du gouvernement fédéral	10.17	1.06	13.70	0.51	12.55	2.43	13.48	2.24
TOTAL	121.98	72.21	141.18	83.32	156.72	96.16	175.32	99.94

Sources: Les tableaux 1 et 46.

TABLEAU 53

Taxe sur les carburants, permis de conduire et d'immatriculation des véhicules automobiles, en 1957/58 et en 1962/63

	1957 / 58				1962 / 63			
	Taxe	Permis	Taux de la taxe	Nombre de véhicules immatriculés	Taxe	Permis	Taux de la taxe	Nombre de véhicules immatriculés
	Milliers de dollars		(cents par gallon)		Milliers de dollars		(cents par gallon)	
Terre-Neuve	4,096	1,482	17	47,982	7,576	3,107	19	74,119
Ile-du-Prince-Édouard	1,906	595	16	23,725	2,740	808	16	33,888
Nouvelle-Écosse	13,883	5,092	17	164,286	19,813	6,236	19	206,370
Nouveau-Brunswick	11,198	4,166	15	116,712	15,958	5,135	18	151,360
Québec	85,486	33,513	13	901,065	120,550	46,349	13	1,281,180
Ontario	144,583	53,914	13	1,793,499	182,960	71,862	13	2,177,148
Manitoba	13,532	6,783	11	246,188	23,620	8,092	14	312,272
Saskatchewan	19,244	6,602	12	300,326	27,962	8,496	14	372,219
Alberta	24,515	12,758	10	405,229	36,311	15,443	12	535,459
Colombie-Britannique	27,879	14,685	10	491,884	45,549	21,116	13	620,426
Ensemble des provinces	346,322	139,590	—	4,490,896	483,039	186,554	—	5,764,441

Source: The Motor Vehicle, Bureau fédéral de la statistique, bulletins 53-219 et 53-220, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 54

Dette globale des gouvernements provinciaux, de 1954 à 1963

	1954		1957		1960		1963	
	Millions de dollars	Dollars par habitant	Millions de dollars	Dollars par habitant	Millions de dollars	Dollars par habitant	Millions de dollars	Dollars par habitant
Provinces de l'Atlantique	440.6	262	545.6	309	644.2	350	833.4	430
Québec	726.9	170	880.1	190	1,101.0	219	1,888.6	349
Ontario	1,755.1	355	2,283.5	422	3,128.2	524	3,599.1	564
Provinces des Prairies	442.1	169	553.1	194	946.5	311	1,469.7	452
Colombie-Britannique	280.0	224	402.6	288	584.7	373	1,378.6	825
Ensemble des provinces	3,644.7	246	4,664.9	291	6,404.6	367	9,169.4	492

Remarques: L'ensemble des provinces exclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. La dette globale comprend la dette directe et la dette indirecte.

Source: *Financial Statistics of Provincial Governments: Direct and Indirect Debt*, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 63-209, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 55

Dette directe provinciale, municipale et scolaire au Québec et en Ontario, par habitant et en pourcentage du revenu personnel, de 1955 à 1963

	QUÉBEC				ONTARIO			
	Provinciale	Municipale et scolaire	Total	Pourcentage du revenu personnel	Provinciale	Municipale et scolaire	Total	Pourcentage du revenu personnel
	$	$	$	%	$	$	$	%
1955	93	176	269	25.4	196	165	361	25.0
1956	87	189	276	25.7	194	178	372	24.8
1957	87	209	296	25.7	217	204	421	26.4
1958	79	215	294	24.4	222	223	445	26.7
1959	71	244	315	25.4	267	246	513	29.9
1960	71	270	341	27.0	277	262	539	30.5
1961	93	298	391	29.9	282	286	568	31.5
1962	120	337	457	33.1	305	302	607	33.0
1963	162	359	521	36.1	315	319	634	32.9

Sources: Financial Statistics of Provincial Governments: Direct and Indirect Debt, bulletin 68-209 et *Financial Statistics of Municipal Governments,* bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 56

Dette directe des administrations municipales et scolaires au Canada, de 1955 à 1963

(en millions de dollars)

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Ensemble des provinces
1955	132.5	771.7	844.7	382.2	208.6	2,339.7
1956	143.8	855.2	935.8	439.7	272.7	2,647.2
1957	162.1	968.4	1,102.6	520.1	288.4	3,041.6
1958	179.6	1,027.1	1,259.0	589.3	316.1	3,371.1
1959	195.0	1,197.8	1,433.8	638.6	343.7	3,808.9
1960	215.6	1,357.7	1,564.4	733.7	383.2	4,254.6
1961	232.5	1,533.3	1,745.5	819.4	438.9	4,769.6
1962	251.9	1,770.2	1,881.2	880.1	471.0	5,254.4
1963	261.9	1,928.4	2,022.4	923.9	506.0	5,642.6

Remarque: La dette indirecte des administrations municipales et scolaires est négligeable.

Sources: *Comparative Statistics of Public Finance*, bulletins 68-501 et 68-502 et *Financial Statistics of Municipal Governments*, bulletin 68-204, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU 57

Classification des municipalités urbaines et rurales du Québec selon la population et le statut juridique, en 1963
(en milliers de personnes)

	Cités		Villes		Villages, paroisses, etc.		Ensemble des municipalités	
	Nombre	Population	Nombre	Population	Nombre	Population	Nombre	Population
Milieu urbain								
de 2,500 à 5,000	—	—	57	208.4	66	212.6	123	421.0
de 5,000 à 15,000	17	191.6	71	556.3	6	32.1	94	780.0
de 15,000 à 25,000	19	363.3	3	57.8	—	—	22	421.1
de 25,000 à 100,000	25	1,007.4	—	—	—	—	25	1,007.4
Québec	1	175.8	—	—	—	—	1	175.8
Montréal	—	—	1	1,222.7	—	—	1	1,222.7
Total	62	1,738.1	132	2,045.2	72	244.7	266	4,028.0
Milieu rural								
moins de 500	—	—	12	0.8	248	83.5	260	84.3
de 500 à 1,000	—	—	5	3.6	519	386.7	524	390.3
de 1,000 à 1,500	—	—	14	17.6	363	438.6	377	456.2
de 1,500 à 2,000	—	—	9	15.7	175	301.8	184	317.5
de 2,000 à 2,500	—	—	7	15.8	59	130.5	66	146.3
Total	—	—	47	53.5	1,364	1,341.1	1,411	1,394.6
TOTAL	62	1,738.1	179	2,098.7	1,436	1,585.8	1,677	5,422.6

Source: Répertoire des municipalités, 1964, Bureau de la statistique du Québec.

TABLEAU 58

Dépenses des municipalités du Québec financées par le revenu courant et par l'emprunt, de 1954 à 1963
(en millions de dollars)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Administration	25.5	24.7	26.8	31.5	35.6	39.4	41.4	45.0	53.9	57.3
Protection publique	30.5	33.2	35.7	39.3	43.5	47.2	52.7	58.9	69.3	75.5
Travaux publics, égouts et autres	55.6	61.8	67.4	74.6	80.0	80.7	91.2	100.6	112.0	134.9
Santé	13.5	14.4	16.0	15.5	16.6	15.4	8.7	5.5	5.6	6.8
Bien-être	4.4	4.8	4.7	3.6	3.9	5.4	6.9	6.1	7.7	7.0
Enlèvement des ordures ménagères	8.2	7.5	7.6	8.2	9.1	10.8	9.4	11.7	12.8	13.6
Services récréatifs et communautaires	7.4	7.4	9.4	8.8	9.4	10.2	11.3	13.5	16.1	18.0
Intérêt sur la dette	14.0	15.1	20.3	22.8	26.4	34.7	40.2	43.4	51.8	53.7
Total des dépenses ordinaires	159.1	168.9	187.9	204.3	224.5	243.8	261.8	284.7	329.2	366.8
Immobilisations:										
financées par le revenu	13.1	10.4	12.3	8.6	8.3	13.7	17.9	21.3	13.4	15.6
financées par emprunt	59.8	76.6	90.0	109.6	91.4	131.2	106.7	120.4	208.3	210.0
Total des immobilisations	72.9	87.0	102.3	118.2	99.7	144.9	124.6	141.7	221.7	225.6
TOTAL	232.0	255.9	290.2	322.5	324.2	333.7	336.4	426.4	550.9	592.4

Source: Compilation des représentants du Québec au Comité du régime fiscal.

TABLEAU 59

Revenu des municipalités du Québec, de 1954 à 1963

(en millions de dollars)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Taxe foncière	66.9	70.1	77.8	82.0	88.1	99.0	103.9	97.4	103.2	106.8
Taxe de vente	25.8	30.1	33.5	34.9	36.6	40.1	42.1	44.8	51.7	58.1
Autres taxes	59.4	67.0	71.9	78.5	89.4	110.8	110.3	127.3	139.1	140.0
Permis	4.6	5.1	5.1	5.2	5.2	5.6	5.3	5.6	6.3	7.5
Revenu des impôts	156.7	172.3	188.3	200.6	219.3	255.5	261.6	275.1	300.3	312.4
Intérêts et amendes	2.5	2.6	3.3	3.5	3.3	6.2	10.4	12.6	13.8	8.9
Autres revenus	22.5	22.1	26.8	26.9	28.0	30.2	38.2	44.8	52.2	69.1
Revenus non fiscaux	25.0	24.7	30.1	30.4	31.3	36.4	48.6	57.4	66.0	78.0
Revenus proprement municipaux	181.7	197.0	218.4	231.0	250.6	291.9	310.2	332.5	366.3	390.4
Subventions conditionnelles	3.8	4.8	5.9	7.7	9.3	11.4	26.1	35.6	36.6	45.5
TOTAL	185.5	201.8	224.3	238.7	259.9	303.3	336.3	368.1	402.9	435.9

Source: Données compilées à la demande de la Commission par la Section des finances du Bureau de la statistique du Québec.

TABLEAU 60

Dette directe des municipalités du Québec, de 1954 à 1963

(en millions de dollars)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Dette obligataire	485.1	532.9	555.1	625.4	736.5	809.3	897.1	996.7	1,070.0	1,209.6
Autres dettes à longue échéance	33.1	34.9	38.6	43.0	50.7	50.2	60.6	50.9	69.2	70.7
Dette à courte échéance	10.3	12.1	13.2	22.0	20.7	39.4	44.8	35.1	48.5	114.0
TOTAL	528.5	579.9	606.9	690.4	807.9	898.9	1,002.5	1,082.7	1,187.7	1,394.3

Source: Données compilées à la demande de la Commission par la Section des finances du Bureau de la statistique du Québec.

TABLEAU 61

Répartition de la population et des municipalités du Québec dans chacune des régions économiques, en 1963

(en milliers de personnes)

	Municipalités	Population totale	Population des territoires non organisés	Population vivant en territoire organisé	Municipalités de 25,000 habitants et plus	
					Population	Municipalités
Gaspé — Rive-Sud	268	406.3	14.2	392.1	0.0	0
Saguenay — Lac St-Jean	89	274.0	6.2	267.8	65.5	2
Québec	264	672.5	8.9	663.6	211.7	2
Trois-Rivières	122	308.2	4.8	303.4	120.4	3
Cantons de l'Est	248	471.7	0.0	471.7	128.9	3
Richelieu — Laurentides	413	790.4	5.8	784.6	82.2	3
Montréal	63	2,140.6	6.0	2,134.6	1,740.0	13
Outaouais	102	191.9	1.2	190.7	57.2	1
Abitibi — Témiscamingue	73	167.7	34.0	133.7	0.0	0
Côte-Nord — Nouveau-Québec	35	97.1	16.7	80.4	0.0	0
Ensemble des régions	1,677	5,520.4	97.8	5,422.6	2,405.9	27

Source: Répertoire des municipalités 1964, Bureau de la statistique du Québec.

TABLEAU 62

Population vivant en territoire organisé dans chacune des régions économiques, de 1953 à 1963
(en milliers de personnes)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Gaspé — Rive-Sud	346.3	360.2	367.3	374.2	378.5	381.4	384.0	385.6	387.4	388.0	392.1
Saguenay — Lac-St-Jean	205.8	213.1	223.7	227.2	234.1	241.2	250.1	254.9	259.5	265.7	267.8
Québec	549.4	564.6	576.1	581.2	593.2	601.6	613.1	628.1	629.2	648.4	663.6
Trois-Rivières	264.5	271.1	276.4	276.4	280.1	285.4	296.1	294.0	292.4	298.3	303.4
Cantons de l'Est	413.7	419.1	424.7	432.4	435.6	442.9	446.2	453.3	459.3	464.3	471.7
Richelieu — Laurentides	580.9	596.9	613.1	625.1	649.1	672.8	691.0	708.7	735.4	755.9	784.6
Montréal	1,511.5	1,554.8	1,616.5	1,682.2	1,756.9	1,815.9	1,884.5	1,941.4	1,989.8	2,065.0	2,134.6
Outaouais	146.7	151.0	155.8	158.5	162.4	165.4	171.3	179.2	179.9	186.0	190.7
Abitibi — Témiscamingue	109.4	110.8	115.6	115.8	120.0	123.4	125.0	127.9	130.7	132.0	133.7
Côte-Nord — Nouveau-Québec	30.7	33.7	32.3	37.3	43.8	48.5	56.5	63.1	65.5	72.5	80.4
Ensemble des régions	4,158.9	4,275.3	4,401.5	4,510.3	4,653.7	4,778.5	4,917.8	5,036.2	5,129.1	5,276.1	5,422.6

Source: Données compilées à la demande de la Commission par la Section des finances du Bureau de la statistique du Québec.

TABLEAU 63

Répartition de la population et des municipalités du Québec dans chacune des régions économiques, selon le milieu urbain et le milieu rural
(en milliers de personnes)

	Moyenne des années 1960, 1961 et 1962						1963					
	Milieu urbain		Milieu rural		Total		Milieu urbain		Milieu rural		Total	
	municipalités	population	municipalités	population	municipalités	population	municipalités	population	municipalités	population	municipalités	population
Gaspé — Rive-Sud	30	131.9	238	257.7	268	389.6	30	134.9	238	257.2	268	392.1
Saguenay — Lac St-Jean	18	177.9	71	82.0	89	259.9	18	184.6	71	83.2	89	267.8
Québec	36	394.4	228	237.0	264	631.4	36	426.3	228	237.3	264	663.6
Trois-Rivières	15	185.1	107	107.0	122	292.1	15	195.0	107	108.4	122	303.4
Cantons de l'Est	29	277.7	219	181.4	248	459.1	29	289.7	219	182.0	248	471.7
Richelieu — Laurentides	60	391.3	353	342.3	413	733.6	60	427.0	353	357.6	413	784.6
Montréal	63	2,063.1	—	—	63	2,063.1	63	2,134.6	—	—	63	2,134.6
Outaouais	11	115.5	91	66.1	102	181.6	11	124.0	91	66.7	102	190.7
Abitibi — Témiscamingue	11	75.6	62	54.6	73	130.2	11	77.3	62	56.4	73	133.7
Côte-Nord — Nouveau-Québec	6	39.0	29	28.0	35	67.0	6	51.0	29	29.4	35	80.4
Ensemble des régions	279	3,851.5	1,398	1,356.1	1,677	5,207.6	279	4,044.4	1,398	1,378.2	1,677	5,422.6

Remarque: Douze petites municipalités de la région de Montréal, dont la population est inférieure à 2,500 habitants, ont été considérées comme urbaines.

Source: D'après le *Répertoire des municipalités*, Bureau de la statistique du Québec

TABLEAU 64

Revenu des municipalités urbaines et rurales du Québec dans chacune des régions économiques
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

(en milliers de dollars)

	Taxe foncière générale et spéciale	Taxe de vente	Autres taxes, et permis	Services d'eau, d'égout et divers	Revenu total des taxes	Autres revenus de sources locales	Total des revenus proprement municipaux	Subventions	Total
GASPÉ — RIVE-SUD									
Milieu urbain	1,407.0	928.6	457.6	1,638.9	4,432.1	152.3	4,584.4	804.5	5,388.9
Milieu rural	1,157.7	19.1	160.8	401.8	1,739.4	97.9	1,837.3	1,368.0	3,205.3
Total de la région	2,564.7	947.7	618.4	2,040.7	6,171.5	250.2	6,421.7	2,172.5	8,594.2
SAGUENAY — LAC-ST-JEAN									
Milieu urbain	3,776.8	1,828.9	620.4	3,302.1	9,528.2	364.8	9,893.0	817.2	10,710.2
Milieu rural	631.4	235.9	32.6	443.8	1,343.7	46.7	1,390.4	743.5	2,133.9
Total de la région	4,408.2	2,064.8	653.0	3,745.9	10,871.9	411.5	11,283.4	1,560.7	12,844.1
QUÉBEC									
Milieu urbain	8,609.7	5,146.5	4,636.5	7,413.9	25,806.6	1,547.1	27,353.7	2,010.3	29,364.0
Milieu rural	1,904.7	379.4	307.7	607.5	3,199.3	110.9	3,310.2	1,613.6	4,923.8
Total de la région	10,514.4	5,525.9	4,944.2	8,021.4	29,005.9	1,658.0	30,663.9	3,623.9	34,287.8
TROIS-RIVIÈRES									
Milieu urbain	6,581.9	1,133.6	594.5	3,477.9	11,787.9	832.7	12,620.6	885.2	13,505.8
Milieu rural	917.4	17.1	74.7	219.1	1,228.3	57.3	1,285.6	652.2	1,937.8
Total de la région	7,499.3	1,150.7	669.2	3,697.0	13,016.2	890.0	13,906.2	1,537.4	15,443.6
CANTONS DE L'EST									
Milieu urbain	5,502.7	2,806.0	2,159.3	7,790.5	18,258.5	1,370.0	19,628.5	2,438.3	22,066.8
Milieu rural	2,313.0	12.6	136.7	271.6	2,733.9	101.8	2,835.7	1,621.1	4,456.8
Total de la région	7,815.7	2,818.6	2,296.0	8,062.1	20,992.4	1,471.8	22,464.2	4,059.4	26,523.6
RICHELIEU-LAURENTIDES									
Milieu urbain	8,545.3	2,361.6	1,907.6	5,629.0	18,443.5	1,373.0	19,816.5	2,226.7	22,043.2
Milieu rural	4,366.5	5.4	223.6	1,171.3	5,766.8	201.4	5,988.2	2,430.9	8,399.1
Total de la région	12,911.8	2,367.0	2,131.2	6,800.3	24,210.3	1,574.4	25,784.7	4,657.6	30,442.3
MONTRÉAL									
Milieu urbain	97,325.5	29,796.8	26,401.7	44,316.3	197,840.3	15,498.7	213,339.0	9,225.8	222,564.8
Milieu rural	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total de la région	97,325.5	29,796.8	26,401.7	44,316.3	197,840.3	15,498.7	213,339.0	9,225.8	222,564.8
OUTAOUAIS									
Milieu urbain	3,219.9	86.2	372.8	1,416.5	5,095.4	316.3	5,411.7	835.7	6,247.4
Milieu rural	918.4	—	35.0	140.1	1,093.5	40.3	1,133.8	698.3	1,832.1
Total de la région	4,138.3	86.2	407.8	1,556.6	6,188.9	356.6	6,545.5	1,534.0	8,079.5
ABITIBI-TÉMISCAMINGUE									
Milieu urbain	1,662.2	843.7	279.0	1,381.5	4,166.4	154.0	4,320.4	256.1	4,576.5
Milieu rural	351.4	19.9	33.8	239.6	644.7	37.8	682.5	632.2	1,314.7
Total de la région	2,013.6	863.6	312.8	1,621.1	4,811.1	191.8	5,002.9	888.3	5,891.2
CÔTE-NORD — NOUVEAU-QUÉBEC									
Milieu urbain	1,874.3	610.0	178.6	1,092.6	3,755.5	165.1	3,920.6	238.2	4,158.8
Milieu rural	193.4	27.4	25.5	175.3	421.6	10.9	432.5	188.2	620.7
Total de la région	2,067.7	637.4	204.1	1,267.9	4,177.1	176.0	4,353.1	426.4	4,779.5
ENSEMBLE DES RÉGIONS									
Milieu urbain	138,505.3	45,541.9	37,608.0	77,459.2	299,114.4	21,774.0	320,888.4	19,738.0	340,626.4
Milieu rural	12,753.9	716.8	1,030.4	3,670.1	18,171.2	705.0	18,876.2	9,948.0	28,824.2
Total des régions	151,259.2	46,258.7	38,638.4	81,129.3	317,285.6	22,479.0	339,764.6	29,686.0	369,450.6

Source: Compilation préparée par la Commission en collaboration avec la Section des finances du Bureau de la statistique du Québec.

TABLEAU 65

Revenu des municipalités urbaines et rurales du Québec, par habitant et par région économique
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

	Taxe foncière générale et spéciale	Taxe de vente	Autres taxes, et permis	Services d'eau, d'égout et divers	Revenu total des taxes	Autres revenus de sources locales	Total des revenus proprement municipaux	Subventions	Total
	$	$	$	$	$	$	$	$	$
GASPÉ — RIVE-SUD									
Milieu urbain	10.67	7.04	3.47	12.43	33.61	1.15	34.76	6.10	40.86
Milieu rural	4.49	0.08	0.62	1.56	6.75	0.38	7.13	5.31	12.44
Total de la région	6.58	2.43	1.59	5.24	15.84	0.64	16.48	5.58	22.06
SAGUENAY — LAC-ST-JEAN									
Milieu urbain	21.23	10.28	3.49	18.56	53.56	2.05	55.61	4.59	60.20
Milieu rural	7.70	2.87	0.40	5.41	16.38	0.57	16.95	9.06	26.01
Total de la région	16.96	7.94	2.51	14.42	41.83	1.58	43.41	6.01	49.42
QUÉBEC									
Milieu urbain	21.83	13.05	11.75	18.80	65.43	3.92	69.35	5.10	74.45
Milieu rural	8.04	1.60	1.30	2.56	13.50	0.47	13.97	6.81	20.78
Total de la région	16.65	8.75	7.83	12.70	45.93	2.63	48.56	5.74	54.30
TROIS-RIVIÈRES									
Milieu urbain	35.56	6.12	3.22	18.78	63.68	4.50	68.18	4.78	72.96
Milieu rural	8.57	0.16	0.70	2.05	11.48	0.53	12.01	6.10	18.11
Total de la région	25.67	3.94	2.29	12.66	44.56	3.05	47.61	5.26	52.87
CANTONS DE L'EST									
Milieu urbain	19.82	10.11	7.77	28.06	65.76	4.93	70.69	8.78	79.47
Milieu rural	12.75	0.07	0.75	1.50	15.07	0.56	15.63	8.94	24.57
Total de la région	17.02	6.14	5.00	17.56	45.72	3.21	48.93	8.84	57.77
RICHELIEU-LAURENTIDES									
Milieu urbain	21.84	6.04	4.88	14.38	47.14	3.51	50.65	5.69	56.34
Milieu rural	12.76	0.02	0.65	3.42	16.85	0.59	17.44	7.10	24.54
Total de la région	17.60	3.23	2.90	9.27	33.00	2.15	35.15	6.35	41.50
MONTRÉAL									
Milieu urbain	47.17	14.44	12.80	21.48	95.89	7.51	103.40	4.47	107.87
Milieu rural	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total de la région	47.17	14.44	12.80	21.48	95.89	7.51	103.40	4.47	107.87
OUTAOUAIS									
Milieu urbain	27.87	0.75	3.22	12.26	44.10	2.74	46.84	7.23	54.07
Milieu rural	13.89	—	0.53	2.12	16.54	0.61	17.15	10.56	27.71
Total de la région	22.79	0.47	2.25	8.57	34.08	1.96	36.04	8.45	44.49
ABITIBI-TÉMISCAMINGUE									
Milieu urbain	21.99	11.16	3.69	18.27	55.11	2.03	57.14	3.39	60.53
Milieu rural	6.44	0.36	0.62	4.39	11.81	0.69	12.50	11.58	24.08
Total de la région	15.47	6.63	2.40	12.45	36.95	1.47	38.42	6.82	45.24
CÔTE-NORD — NOUVEAU-QUÉBEC									
Milieu urbain	48.06	15.64	4.58	28.01	96.29	4.23	100.52	6.11	106.63
Milieu rural	6.89	0.98	0.91	6.25	15.03	0.39	15.42	6.71	22.13
Total de la région	30.86	9.51	3.05	18.92	62.34	2.63	64.97	6.36	71.33
ENSEMBLE DES RÉGIONS									
Milieu urbain	35.96	11.82	9.77	20.12	77.67	5.65	83.32	5.12	88.44
Milieu rural	9.40	0.53	0.76	2.71	13.40	0.52	13.92	7.34	21.26
Total des régions	29.04	8.88	7.42	15.58	60.92	4.32	65.24	5.70	70.94

Sources: Les tableaux 63 et 64

TABLEAU 66

Dépenses des municipalités urbaines et rurales du Québec dans chacune des régions économiques
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962
(en milliers de dollars)

	Administration	Protection publique	Travaux publics et égouts	Santé et bien-être	Services récréatifs et communautaires	Services d'eau, d'égout et divers	Service de la dette	Autres dépenses	Total
GASPÉ — RIVE-SUD									
Milieu urbain	470.5	515.5	667.9	260.1	38.6	2,037.7	593.6	1,121.7	5,705.6
Milieu rural	341.1	176.4	1,515.2	202.3	5.3	498.3	167.5	363.7	3,269.8
Le total	811.6	691.9	2,183.1	462.4	43.9	2,536.0	761.1	1,485.4	8,975.4
SAGUENAY — LAC ST-JEAN									
Milieu urbain	1,315.5	1,191.9	1,456.9	605.3	231.0	2,995.7	1,578.0	1,269.2	10,643.5
Milieu rural	213.4	98.8	698.5	116.9	1.0	555.9	157.2	309.0	2,150.7
Le total	1,528.9	1,290.7	2,155.4	722.2	232.0	3,551.6	1,735.2	1,578.2	12,794.2
QUÉBEC									
Milieu urbain	3,089.6	4,838.0	5,127.5	2,214.2	266.0	7,383.3	4,938.8	1,697.9	29,555.3
Milieu rural	487.1	264.3	2,060.0	256.4	12.3	875.7	325.1	648.0	4,928.9
Le total	3,576.7	5,102.3	7,187.5	2,470.6	278.3	8,259.0	5,263.9	2,345.9	34,484.2
TROIS-RIVIÈRES									
Milieu urbain	1,263.9	1,890.2	2,510.0	776.0	455.4	3,113.1	2,346.2	767.7	13,122.5
Milieu rural	205.2	107.5	811.9	117.8	3.6	341.9	128.6	281.7	1,998.2
Le total	1,469.1	1,997.7	3,321.9	893.8	459.0	3,455.0	2,474.8	1,049.4	15,120.7
CANTONS DE L'EST									
Milieu urbain	1,751.3	2,588.4	2,468.7	1,255.5	705.8	8,002.8	3,848.2	1,473.3	22,094.0
Milieu rural	398.1	223.7	2,239.6	156.7	13.9	314.5	421.1	659.5	4,437.1
Le total	2,149.4	2,812.1	4,708.3	1,412.2	719.7	8,317.3	4,269.3	2,142.8	26,531.1
RICHELIEU — LAURENTIDES									
Milieu urbain	2,499.7	2,801.1	2,974.0	1,301.7	649.4	5,870.2	4,063.5	1,970.3	22,129.9
Milieu rural	917.4	602.1	3,128.1	449.1	34.4	1,412.1	671.4	837.5	8,052.1
Le total	3,417.1	3,403.2	6,102.1	1,750.8	683.8	7,282.3	4,734.9	2,807.8	30,182.0
MONTRÉAL									
Milieu urbain	29,855.0	41,628.3	33,575.7	16,281.8	10,792.9	33,073.2	41,708.9	11,300.8	218,216.6
Milieu rural	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Le total	29,855.0	41,628.3	33,575.7	16,281.8	10,792.9	33,073.2	41,708.9	11,300.8	218,216.6
OUTAOUAIS									
Milieu urbain	794.0	1,197.2	871.3	264.5	186.0	1,455.7	1,107.1	442.8	6,318.6
Milieu rural	170.0	78.3	974.3	67.1	14.6	210.4	54.9	289.3	1,858.6
Le total	964.0	1,275.5	1,845.3	331.6	200.6	1,666.1	1,162.0	732.1	8,177.2
ABITIBI — TÉMISCAMINGUE									
Milieu urbain	276.7	558.0	460.9	300.3	98.5	1,434.8	605.7	856.0	4,590.9
Milieu rural	112.4	51.6	547.6	48.4	4.9	152.9	34.7	211.2	1,163.7
Le total	389.1	609.6	1,008.5	348.7	103.4	1,587.7	640.4	1,067.2	5,754.6
CÔTE-NORD — NOUVEAU-QUÉBEC									
Milieu urbain	589.4	443.3	600.0	219.3	105.3	1,188.8	531.0	472.5	4,149.6
Milieu rural	70.9	44.2	86.2	40.4	2.1	172.0	26.8	165.8	608.4
Le total	660.3	487.5	686.2	259.7	107.4	1,360.8	557.8	638.3	4,758.0
ENSEMBLE DES RÉGIONS									
Milieu urbain	41,905.7	57,651.8	50,712.9	23,478.8	13,528.8	66,555.3	61,320.9	21,372.2	336,526.4
Milieu rural	2,915.5	1,647.0	12,061.1	1,455.0	92.2	4,533.7	1,987.4	3,775.7	28,467.6
Le total	44,821.2	59,298.8	62,774.0	24,933.8	13,621.0	71,089.0	63,308.3	25,147.9	364,994.0

Remarque: La majeure partie du poste « autres dépenses » est constituée d'immobilisations financées à même le revenu courant pour lesquelles il est impossible de donner de détails.

Source: Compilation préparée par la Commission en collaboration avec la Section des finances du Bureau de la statistique du Québec.

TABLEAU 67

Dépenses des municipalités urbaines et rurales du Québec, par habitant et par région économique
Moyenne des années 1960, 1961 et 1962

	Administration	Protection publique	Travaux publics et égouts	Santé et bien-être	Services récréatifs et communautaires	Services d'eau, d'égout et divers	Service de la dette	Autres dépenses	Total
	$	$	$	$	$	$	$	$	$
GASPÉ — RIVE-SUD									
Milieu urbain	3.57	3.91	5.06	1.97	0.29	15.45	4.50	8.50	43.25
Milieu rural	1.32	0.68	5.88	0.79	0.02	1.93	0.65	1.41	12.68
Le total	2.08	1.77	5.60	1.19	0.11	6.51	1.95	3.81	23.04
SAGUENAY — LAC ST-JEAN									
Milieu urbain	7.39	6.70	8.19	3.40	1.30	16.84	8.87	7.13	59.82
Milieu rural	2.60	1.20	8.51	1.42	0.01	6.78	1.92	3.77	26.21
Le total	5.88	4.97	8.29	2.79	0.89	13.66	6.68	6.07	49.23
QUÉBEC									
Milieu urbain	7.83	12.27	13.00	5.61	0.67	18.72	12.52	4.31	74.93
Milieu rural	2.06	1.12	8.69	1.08	0.05	3.70	1.37	2.73	20.80
Le total	5.66	8.08	11.38	3.91	0.44	13.09	8.34	3.71	54.61
TROIS-RIVIÈRES									
Milieu urbain	6.83	10.21	13.56	4.19	2.46	16.82	12.68	4.15	70.90
Milieu rural	1.92	1.00	7.59	1.10	0.03	3.20	1.20	2.63	18.67
Le total	5.03	6.84	11.37	3.06	1.57	11.83	8.47	3.59	51.76
CANTONS DE L'EST									
Milieu urbain	6.31	9.31	8.89	4.52	2.54	28.81	13.86	5.31	79.55
Milieu rural	2.20	1.23	12.35	0.86	0.08	1.73	2.32	3.69	24.46
Le total	4.68	6.12	10.26	3.08	1.57	18.12	9.30	4.66	57.79
RICHELIEU — LAURENTIDES									
Milieu urbain	6.39	7.16	7.60	3.33	1.66	15.00	10.38	5.04	56.56
Milieu rural	2.68	1.76	9.14	1.31	0.10	4.13	1.96	2.45	23.53
Le total	4.66	4.64	8.32	2.39	0.93	9.93	6.45	3.83	41.15
MONTRÉAL									
Milieu urbain	14.47	20.18	16.27	7.89	5.23	16.03	20.22	5.48	105.77
Milieu rural	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Le total	14.47	20.18	16.27	7.89	5.23	16.03	20.22	5.48	105.77
OUTAOUAIS									
Milieu urbain	6.87	10.37	7.54	2.29	1.61	12.60	9.59	3.83	54.70
Milieu rural	2.57	1.19	14.73	1.01	0.22	3.18	0.83	4.38	28.11
Le total	5.31	7.02	10.16	1.83	1.10	9.17	6.40	4.03	45.02
ABITIBI — TÉMISCAMINGUE									
Milieu urbain	3.66	7.38	6.10	3.97	1.30	18.98	8.01	11.32	60.72
Milieu rural	2.06	0.95	10.03	0.88	0.09	2.80	0.63	3.87	21.31
Le total	2.99	4.68	7.75	2.68	0.79	12.19	4.92	8.20	44.20
CÔTE-NORD — NOUVEAU-QUÉBEC									
Milieu urbain	15.11	11.37	15.38	5.62	2.70	30.48	13.62	12.12	106.40
Milieu rural	2.53	1.58	3.07	1.44	0.08	6.13	0.96	5.91	21.70
Le total	9.85	7.28	10.24	3.88	1.60	20.31	8.33	9.52	71.01
ENSEMBLE DES RÉGIONS									
Milieu urbain	10.88	14.97	13.17	6.10	3.51	17.28	15.92	5.55	87.38
Milieu rural	2.15	1.22	8.89	1.07	0.07	3.34	1.47	2.78	20.99
Le total	8.61	11.39	12.05	4.79	2.61	13.65	12.16	4.83	70.09

Sources: Les tableaux 63 et 66

TABLEAU 68

Revenus des commissions scolaires du Québec, de 1956 à 1965
(en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 30 juin									
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Impôt foncier										
des particuliers	47,077	55,253	59,662	64,724	75,443	77,788	86,559	99,935	115,850	131,400
des compagnies	24,118	29,584	33,096	37,405	44,080	51,210	59,715	68,113	78,950	89,850
Total	71,195	84,837	92,758	102,129	119,523	128,998	146,274	168,048	194,800	221,250
Retribution mensuelle	2,690	3,066	3,627	4,194	4,733	5,167	—	—	—	—
Frais de scolarité	—	—	—	—	732	1,075	5,914	8,824	12,800	18,650
Taxe de vente	17,295	17,123	20,939	32,804	38,186	40,544	9,403	—	—	—
Subventions	38,313	45,149	53,926	59,214	71,021	85,565	158,465	185,474	229,900	260,600
Autres revenus	1,846	2,073	2,325	2,673	3,535	4,484	6,369	7,260	8,500	9,000
TOTAL	131,339	152,248	173,575	201,014	237,730	265,833	326,425	369,606	446,000	509,500

Remarques: Le montant des subventions comprend les subventions d'équilibre budgétaire qui s'élevaient à $34.5 millions en 1964 et à $63.0 millions en 1965. Les frais de scolarité comprennent les montants payés par des commissions scolaires locales à des commissions scolaires régionales. Les autres revenus comprennent la vente de livres, d'ameublement, de matériel et de repas.

Sources: De 1956 à 1963: *Le financement des commissions scolaires au Québec,* Bureau de la statistique du Québec. Pour 1964 et 1965, données fournies par le ministère de l'Éducation.

TABLEAU 69

Dépenses des commissions scolaires du Québec, de 1956 à 1965
(en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 30 juin									
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Administration	6,085	6,652	7,778	8,954	10,369	10,042	12,805	13,748	14,800	16,150
Traitements du personnel enseignant	69,721	80,600	91,625	106,746	120,539	150,180	179,203	222,734	240,660	280,770
Fournitures et matériel	3,640	4,454	4,962	5,935	7,475	16,593	15,289	14,234	16,700	18,800
Entretien	20,427	22,865	24,105	28,050	31,201	33,904	35,704	39,092	42,150	45,350
Intérêts	7,588	9,799	12,279	14,002	16,355	19,919	23,033	25,739	28,500	31,450
Rachat d'obligations	18,035	24,158	27,599	33,451	36,583	37,015	33,641	42,068	45,450	49,150
Transport des élèves	2,807	3,224	4,455	5,605	6,779	9,653	14,330	18,653	21,850	26,000
Frais de scolarité	949	938	1,100	1,339	1,730	3,007	14,923	19,271	23,400	28,600
Dépenses de capital à même les revenus	5,726	5,412	4,812	4,816	5,461	6,639	8,891	9,245	12,500	13,000
Autres dépenses	2,319	2,967	3,498	4,244	3,621	2,740	2,159	3,906	—	—
TOTAL	137,347	161,069	182,213	213,143	240,113	289,692	345,033	403,745	446,010	509,270

Remarque: Les frais de scolarité comprennent les montants payés par des commissions scolaires locales à des commissions scolaires régionales.

Sources: De 1956 à 1963: *Le financement des commissions scolaires au Québec*, Bureau de la statistique du Québec. Pour 1964 et 1965, données fournies par le ministère de l'Éducation.

TABLEAU 70

Nombre d'élèves inscrits dans les institutions régies par les commissions scolaires du Québec, de 1956 à 1965

Exercice terminé le 30 juin	Cours élémentaire y compris la maternelle	Cours secondaire	Total
1956	750,709	100,146	850,855
1957	774,675	114,325	889,000
1958	807,238	132,897	940,135
1959	829,667	157,038	986,705
1960	852,627	178,394	1,031,021
1961	881,815	204,772	1,086,587
1962	903,200	240,204	1,143,404
1963	926,296	270,624	1,196,920
1964	952,933	292,373	1,245,306
1965 (estimation)	972,100	315,373	1,287,473

Source: Les besoins financiers de l'éducation au Québec, 2e édition, mai 1964, ministère de l'Éducation.

TABLEAU 71

Accroissement annuel du nombre d'élèves dans les institutions régies par les commissions scolaires de 1956 à 1965

Année qui se termine le 30 juin	Cours élémentaire y compris la maternelle		Cours secondaire		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
de 1956 à 1957	23,966	3.1	14,179	14.2	38,145	4.5
de 1957 à 1958	32,563	4.2	18,572	16.2	51,135	5.8
de 1958 à 1959	22,429	2.8	24,141	18.2	46,570	5.0
de 1959 à 1960	22,960	2.8	21,356	13.6	44,316	4.5
de 1960 à 1961	29,188	3.4	26,378	14.8	55,566	5.4
de 1961 à 1962	21,385	2.4	35,432	17.3	56,817	5.2
de 1962 à 1963	23,096	2.6	30,420	12.7	53,516	4.7
de 1963 à 1964	26,637	2.9	21,749	8.0	48,386	4.0
de 1964 à 1965 (estimation)	19,167	2.0	23,000	7.9	42,167	3.4
Accroissement annuel moyen	24,599	2.9	23,914	13.7	48,513	4.7

Source: Le tableau 70.

TABLEAU 72

Subventions provinciales versées aux commissions scolaires, de 1963 à 1965
(en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars		
	1963	1964	1965
Genre de subventions:			
Frais d'administration et d'entretien	19,013	23,485	25,000
Rémunération du personnel enseignant et organisation du cours secondaire	51,548	70,505	74,000
Frais d'inscription et de scolarité dans les institutions indépendantes d'enseignement secondaire	4,250	6,900	6,200
Classes spéciales pour certains enfants	300	595	650
Livres de classe	8,477	5,200	5,300
Livres de bibliothèque	550	575	650
Transport des élèves	10,094	11,500	13,000
Construction et réparation d'écoles	41,317	34,853	33,751
Subventions spéciales à certaines commissions scolaires		4,500	49,000
Commission des écoles catholiques de Montréal, Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal, Commission des écoles catholiques de Québec et Bureau des écoles protestantes de Québec	33,183	34,720	36,250
Aide à certaines commissions scolaires	70	70	—
Enseignement du français, enseignement bilingue, travaux manuels et arts domestiques	70	70	—
Subventions spéciales à la Commission des écoles catholiques de Québec	1,110	1,110	—
Divers	51	15	200
TOTAL	170,033	194,098	244,001

Remarques: Les données pour 1965 sont provisoires. Le tiret indique que ces subventions n'existent plus. Ces chiffres diffèrent quelque peu de ceux qui apparaissent au tableau 68 par suite d'une différence d'exercices: l'un se terminant le 30 juin et l'autre le 31 mars.

Sources: Les comptes publics du Québec et les estimations inscrites au budget des dépenses.

TABLEAU 73

Revenus et dépenses des commissions scolaires selon les régions économiques, en 1963
(en milliers de dollars)

	Revenus				Dépenses	Nombre d'élèves
	Impôt foncier	Subventions	Autres revenus	Revenu total		
Gaspé — Rive-Sud	5,436	17,971	1,068	24,475	26,748	109,893
Saguenay — Lac-St-Jean	8,809	10,990	1,199	20,998	26,565	73,221
Québec	14,703	23,721	2,219	40,643	45,742	146,642
Trois-Rivières	8,337	9,882	961	19,180	21,138	70,611
Cantons de l'Est	12,439	19,213	1,644	33,296	37,279	116,386
Richelieu — Laurentides	21,640	32,785	3,439	57,864	62,787	176,862
Montréal	82,574	54,066	3,572	140,212	153,131	392,210
Outaouais	5,944	6,865	652	13,461	14,103	46,207
Abitibi — Témiscamingue	4,230	7,064	714	12,008	13,098	45,723
Côte-Nord — Nouveau-Québec	3,936	2,917	616	7,469	8,154	19,590
Ensemble des régions	168,048	185,474	16,084	369,606	408,745	1,197,345

Source: Le financement des commissions scolaires au Québec, Section des finances, Bureau de la statistique du Québec.

Table des matières

Composition de la Commission 5
Lettre de présentation 7
Lettre de commission 9
Arrêté ministériel numéro 372 11
Arrêté ministériel numéro 545 12
Arrêté ministériel numéro 472 13
Arrêté ministériel numéro 426 14

CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

CHAPITRE I

Introduction 17
Le problème fiscal 17
L'accroissement des dépenses gouvernementales 18
Les changements dans l'évolution des charges gouvernementales ... 19
L'action du temps 20
La situation particulière du Québec 20
Le mandat de notre Commission 21
Quelques aspects de notre travail 23
L'esprit de notre rapport 25
La présentation de notre rapport 25
Le plan du rapport 26

CHAPITRE II

Les principes de la fiscalité 27
Le rendement financier 28
La justice 28
Le bénéfice reçu 28
La capacité contributive 29
L'incidence économique 30
La simplicité administrative 31
Le fisc 31
Le contribuable 32
La responsabilité financière 32
L'opinion dominante dans la société 32

CHAPITRE III

La situation économique du Québec 35
La population et la main-d'oeuvre 37
La production industrielle et les investissements 40
Le revenu personnel 42

PREMIÈRE PARTIE

LA FISCALITÉ PROVINCIALE

CHAPITRE IV

Les dépenses et les revenus du gouvernement du Québec 49
Les dépenses du gouvernement du Québec 50
Les revenus du gouvernement du Québec 56
Les revenus fiscaux 62
Les impôts sur le revenu et sur le capital 63
Les taxes à la consommation 64
Les revenus parafiscaux 66
Les autres sources de revenu 70
Les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles 70
Les paiements du gouvernement fédéral 71
Le fardeau fiscal 71
Les dépenses et les revenus publics dans l'ensemble du Canada 76
Le financement par l'emprunt 80
Conclusion 84

CHAPITRE V

Les impôts sur le revenu et sur le capital 87
Considérations générales 88
L'impôt sur le revenu des particuliers 90
Le rendement 92
Les taux 93
Le régime d'abattements à la base 93
Les dons aux oeuvres de bienfaisance 94
Les anomalies de la loi elle-même 96
Recommandations 97
Les gains de capital 99
Les abattements à la base 100
Les dons aux oeuvres de bienfaisance 100
L'imposition du revenu des religieux et religieuses 102
L'impôt sur les bénéfices des sociétés 102
La loi actuelle 104
Le rendement 105
Recommandations 105

Loi unique régissant l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ... 105
Les sociétés coopératives et les caisses populaires ... 106
Les stimulants fiscaux ... 106
Divers ... 107
Les taxes sur le capital et sur les établissements d'affaires ... 108
Leur nature et leur portée ... 109
Recommandations ... 110
L'impôt sur les opérations forestières ... 114
L'impôt sur les successions ... 115
La base imposable ... 115
Le tarif ... 116
Les abattements à la base et les déductions ... 117
Le rendement ... 119
Recommandations ... 119
Les biens imposables ... 120
Les donations entre vifs ... 120
Les prestations d'assurance-vie ... 122
L'évaluation des biens ... 122
Les abattements à la base et les déductions ... 123
Les taux ... 126
Divers ... 131

CHAPITRE VI

Les impôts à la consommation ... 135
La taxe de vente ... 135
La nature et la base imposable de la taxe de vente ... 139
Les immeubles et les biens mobiliers incorporels ... 140
Les biens de production ... 141
Les services ... 142
Les services déjà imposés par des lois particulières ... 144
Les services d'installation, de réparation et d'entretien de biens mobiliers imposables ... 145
Les services de location de biens mobiliers imposables ... 145
Services de soins personnels ... 146
L'annonce commerciale ... 146
Les biens soumis à d'autres taxes provinciales ... 147
Les transactions interprovinciales ... 147
Les gouvernements et les sociétés d'État ... 148
Les organismes de bienfaisance ... 149
Les agriculteurs et les pêcheurs ... 150
Le chauffage et l'éclairage ... 151
La nourriture et les vêtements d'enfants ... 152
La constitution d'une entreprise en société ... 153
Les autres biens ... 154
La taxe sur les carburants ... 155

La base imposable 156
Recommandations 158
La taxe sur le tabac 160
La taxe sur les services d'hôtellerie 163
La taxe sur le transfert des valeurs mobilières 164
L'indemnité de perception 166

CHAPITRE VII

Les permis et les droits 169
Les permis relatifs aux véhicules automobiles 170
La matière imposable et les taux 170
Les voitures de promenade 173
Les véhicules de commerce 177
Les exemptions et les taux de faveur 179
Les permis de conduire 183
Les permis de commerce 183
Les droits imposés aux sociétés 184
Les droits sur les actes judiciaires 185
Les permis de chasse et de pêche sportives 187
Les permis délivrés aux termes de la *Loi des licences* 188
Divers autres permis et droits 189

CHAPITRE VIII

Les revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles 193
Les terres et les forêts 194
L'étendue et l'affectation du domaine forestier 194
La marche de l'industrie forestière 195
La gestion et les revenus des ressources forestières 201
Les ressources hydrauliques 206
La destination industrielle de nos ressources hydrauliques 206
La gestion et le revenu de nos ressources hydrauliques 209
Les ressources minérales 212
La marche de l'industrie minière 212
La gestion et les revenus des ressources minérales 214
La faune 218
Conclusion 221

CHAPITRE IX

Les autres sources de revenu 225
Les revenus de la Régie des alcools 225
Les sources de revenu de la Régie des alcools 226
Les spiritueux 227
Les vins 227
Les taxes sur la bière 228
Les permis 229

Comparaisons entre les diverses provinces 230
Les taxes perçues par le gouvernement fédéral 233
Recommandations 234
Les droits sur le pari mutuel 235
Les subventions du gouvernement fédéral 238
Les subventions conditionnelles 239
Les subventions inconditionnelles 240
Les revenus éventuels d'une loterie québécoise 242

CHAPITRE X

Le contribuable et le fisc 247
Les lois et les règlements d'ordre fiscal 248
Les lois 248
Les règlements 248
Les procédures 249
Pouvoirs et recours du fisc 249
Les pouvoirs administratifs 249
Les pouvoirs judiciaires 250
Les voies de recours du contribuable 252
Recommandations 253

DEUXIÈME PARTIE

LA FISCALITÉ MUNICIPALE

CHAPITRE XI

Les finances municipales 261
Les dépenses et les revenus des municipalités 263
Les finances municipales par milieux et par régions 266
Caractéristiques démographiques des diverses régions 266
Le revenu municipal 268
Les dépenses municipales 273
Conclusion 472

CHAPITRE XII

L'impôt foncier 289
L'évaluation foncière 291
L'uniformisation des dispositions légales relatives à l'évaluation 292
Création d'une Régie de l'évaluation foncière 296
Les fonctions de la Régie 297
Uniformiser et normaliser les rôles d'évaluation sur toute l'étendue du territoire québécois 297
Préparer un manuel d'évaluation 297
Contrôler la qualité des rôles 297
Former les estimateurs 298
Aider à la confection des rôles 298

Création d'une Commission d'appel en matière d'évaluation 299
Les exemptions de l'impôt foncier 300
Les biens-fonds des gouvernements supérieurs 302
Les biens-fonds des institutions d'enseignement 302
Les biens-fonds servant au culte 303
Les biens-fonds des institutions de bienfaisance 304
Les biens-fonds des institutions religieuses 305
Les exemptions des biens-fonds industriels 306
L'imposition de la machinerie industrielle 307
L'impôt foncier en milieu rural 309
Hausse rapide de l'impôt foncier 311
Système défectueux d'évaluation 312
La composition particulière du capital agricole 312
Recommandations 313
Semi-exemption pour les agriculteurs 314
Amendement de l'article 523 de la *Loi des cités et villes* 316
Terres agricoles adjacentes aux centres urbains 316
Problèmes connexes à l'impôt foncier 317
L'imposition des terrains vagues 317
L'imposition des biens-fonds en dehors des territoires organisés 319
Le taux de l'impôt foncier 319
La déduction de l'impôt foncier du revenu des particuliers 320
Le mode de paiement de l'impôt foncier 320

CHAPITRE XIII

Les autres impôts municipaux 323
Les permis et les taxes d'affaires 323
Les droits annuels 326
La taxe sur les « fonds de marchandise ou autres effets de commerce » 327
La taxe d'affaires 328
Les taxes de services et les taxes d'améliorations locales 331
Les rues, les routes, les chemins et les ponts 333
L'éclairage des rues 333
Les fossés 333
Les trottoirs 334
Le service d'eau 334
Le réseau d'égout 334
Les autres services 334
Les exemptions 335
Recommandations 336
Les dépenses de voirie 336
Les conduites d'eau et d'égout 337
L'électricité et le gaz 338

L'enlèvement des ordures 338
Les exemptions 338
La taxe sur les loyers 339
La taxe sur les divertissements 340

CHAPITRE XIV

Les subventions versées aux municipalités 341
Les subventions provinciales 342
Subventions particulières à la ville de Québec 343
Prévention des incendies 343
Canalisation d'eau et d'égout 343
Construction d'usines d'épuration des eaux vannes 344
Aménagement et amélioration des cours d'eau 344
Boulevard métropolitain 344
Établissement des villages miniers 344
Construction de chambres fortes et de bureaux d'enregistrement ... 344
Entretien des chemins d'hiver 345
Les subventions fédérales-provinciales 345
Les subventions fédérales 346
Les quasi-subventions 348
Diversité des responsabilités municipales 349
Les subventions provinciales inconditionnelles 350
Recommandations 350
Les subventions conditionnelles affectées aux dépenses ordinaires ... 351
L'entretien des chemins 351
La subvention particulière à la ville de Québec 351
Les subventions conditionnelles affectées aux immobilisations 352

CHAPITRE XV

Quelques problèmes connexes à la fiscalité municipale .. 357
La législation municipale 358
L'administration des emprunts 359
Le regroupement municipal 360

TROISIÈME PARTIE

LA FISCALITÉ SCOLAIRE

CHAPITRE XVI

Les dépenses et les revenus des commissions scolaires ... 365
Les dépenses des commissions scolaires 366
Les revenus des commissions scolaires 369

L'impôt foncier 371
Les subventions du gouvernement du Québec 372

CHAPITRE XVII

Le mode de financement des commissions scolaires 379
Le rôle de l'impôt foncier scolaire 379
La structure des taux 382
Uniformisation de l'effort fiscal 382
L'imposition des biens-fonds des compagnies 384
L'assiette de l'impôt foncier scolaire 387
Conclusion 389

CHAPITRE XVIII

Conclusion 391
La fiscalité provinciale 392
La fiscalité municipale 394
La fiscalité scolaire 396

Liste des recommandations 399

La fiscalité provinciale 401
La fiscalité municipale 411
La fiscalité scolaire 417

Appendice général 419
Pièce 1 — Liste alphabétique des organismes et des citoyens qui nous ont soumis des mémoires, avec l'indication de l'endroit et de la date des audiences lorsqu'il y a lieu 421
Pièce 2 — Uniformisation de la taxe de vente 425
Pièce 3 — Impôt sur les successions 429
Pièce 4 — Rapport sur la répartition entre les municipalités d'une partie de la taxe de vente 431
Pièce 5 — Résumé des mémoires sur l'impôt foncier 452
Pièce 6 — Extrait des mémoires portant sur l'impôt foncier scolaire 456

Appendice statistique 463
Avertissement 465
Liste des tableaux 467

Table des matières 545