



Province de Québec

**LE PROBLEME FISCAL
ET LES RELATIONS
FEDERALES-PROVINCIALES**

FRANÇOIS-ALBERT ANGERS

Chef du Service de Documentation Economique

Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Montréal

Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1956





Province de Québec

**LE PROBLEME FISCAL
ET LES RELATIONS
FEDERALES-PROVINCIALES**

FRANÇOIS-ALBERT ANGERS

Chef du Service de Documentation Economique

Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Montréal

Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1956

E R R A T A

- ANNEXE 5 -

LE PROBLEME FISCAL ET LES RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES

- p. 117, par. 2, ligne 8 - "doivent être enrichies" au lieu de "doivent enrichies".
- p. 134, par. 2, ligne 15 - "d'en tenir" au lieu de "dans tenir".
- p. 188, note 1, - "pp. 28, 30 et 73".
- p. 189, note 1, - "pp. 42 et ss., et pp. 72 et ss."
- p. 214, dernière ligne, - "telle solution," au lieu de "telle solution."
- p. 221, par. 3, ligne 11 - "qu'elles peuvent" au lieu de "qu'il peut".
- p. 230, dernier par. - entre l'avant-dernière et la dernière ligne, intercaler: "résultat de l'Alberta est surprenant; il s'explique sans doute par le".
- p. 246, par. 3, - "1^o répartition des revenus, 2^o répartition des pouvoirs, 3^o régularisation des relations fédérales-provinciales", au lieu de "une de répartition des revenus, la répartition des pouvoirs et des règles de relations fédérales-provinciales".
- p. 255, ajouter à la note 1 - "L'annexe 4 de l'étude n'a pas été reproduite par mégarde. On la trouvera publiée dans L'ACTUALITE ECONOMIQUE de juillet-septembre 1956".
- p. 307, par. 2, ligne 1 - "limite" au lieu de "licite"
- p. 314, par. 4, ligne 14 - "2,450,000" au lieu de "2,450,00".
- p. 333, Table des matières, chapitre 1 - "Histoire" au lieu de "Victoire".

3 SEP 1965



PRESENTATION

M. François-Albert Angers, auteur du présent mémoire, est licencié en Sciences Commerciales de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal et diplômé de l'Ecole Libre des Sciences politiques (aujourd'hui l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université) de Paris. Il est professeur de Sciences Economiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal et chef du Service de Documentation économique de la même institution. Il est aussi chargé du cours de Sécurité sociale à la Faculté des Sciences sociales de l'Université de Montréal. M. Angers est, en outre, membre du Conseil d'orientation économique de la Chambre de Commerce de Montréal, collaborateur assidu à plusieurs revues économiques et sociales, etc. Il a été nommé par le Gouvernement de la Province conseiller spécial auprès de notre Commission, qui lui a confié, entre autres travaux de recherches, la rédaction d'un mémoire sur l'un des sujets les plus complexes de la politique canadienne de notre époque: le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales.

Dans son travail, M. Angers étudie la politique fiscale du gouvernement canadien; la théorie générale des finances publiques; les notions d'impôts directs et indirects. Enfin, il fait une étude approfondie sur l'incapacité financière des provinces.

Sans nécessairement faire siennes toutes les opinions émises par l'auteur, la Commission considère la présente étude comme une importante contribution à la pensée sociale dans notre province et notre pays.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE SUR LES
PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

I N T R O D U C T I O N

Le problème fiscal forme le noyau central de tout le travail de la Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels. Certes, celle-ci a dû s'intéresser à quantité d'autres sujets, tels la centralisation, la sécurité sociale, les contrôles économiques, les problèmes d'enseignement et d'éducation, etc., etc. La fiscalité, en effet, n'est qu'un instrument; et avant de décider de la répartition des pouvoirs fiscaux entre les différents gouvernements d'une fédération, il faut d'abord explorer les principes et les faits qui régiront l'attribution de telle fonction à telle autorité plutôt qu'à telle autre. D'ailleurs, pour deux de ces fonctions, la sécurité sociale et les contrôles économiques, l'attitude du gouvernement central rendait une étude spéciale nécessaire puisqu'il en a fait la raison des solutions fiscales qu'il propose aux provinces. En définitive, le tout vise à déterminer comment, étant donné les exigences politiques, économiques et sociales de notre temps, doivent être réparties et aménagées l'administration et les juridictions en matière d'impôt.

D'autres mémoires ayant été consacrés à l'étude des différents sujets connexes, le présent texte s'intéressera à l'aspect purement fiscal du problème constitutionnel pris en lui-même et dans ses relations avec les théories économiques. Le plan de ce travail sera simple. Un premier chapitre explorera les événements intérieurs et les idées qui ont amené le gouvernement central canadien à réclamer la centralisation complète des principaux pouvoirs fiscaux. Ainsi se trouveront dégagés les éléments de la politique fédérale, qui seront ensuite analysés en autant de chapitres d'inégale importance.

Cette méthode réaliste a été préférée à un genre d'exposé plus abstrait ou plus universel. Le mandat de la Commission est, en effet, très concret. Il consiste, selon le texte même de la loi qui le détermine et selon l'évidence des faits, à apprécier des situations et à régler

certains problèmes en fonction de propositions et d'actes émanant du gouvernement central, non pas dans l'absolu de toutes les théories possibles ou imaginables en matière de fiscalité. D'autres points de vue et d'autres possibilités de solution seront sans aucun doute envisagés, en tenant compte d'une vue élargie à la dimension des diverses conceptions et expériences. Il le faudra bien si nous avons quelque raison de ne pas abonder dans toutes les théories dont s'inspire le gouvernement central, ni d'accepter toutes les politiques qu'il propose ou pratique. Mais ce qu'il importe de bien établir avant tout, c'est la réalité des faits et des théories examinés par rapport aux idées inspiratrices de la politique fédérale. Pour les fins de la présente enquête, l'opportunité de nos remarques tient tout entière à l'existence de cette politique fédérale et de ce qu'il en faut penser.

Le signataire tient à remercier tout spécialement, pour leur collaboration à ce travail, MM. Pierre Harvey, André Bergevin et Roland Parenteau, tous trois professeurs à l'Ecole des Hautes Etudes commerciales. Sans leur aide, il lui eût été impossible de mener à bien la tâche dans le temps qu'il a pu y consacrer. Non seulement l'auteur leur est-il redevable de la préparation de l'annexe 1, qui est d'ailleurs publiée sous la signature de ceux qui y ont participé. Mais il doit signaler l'apport précieux qu'ils ont apporté dans l'élaboration du texte principal, soit par la discussion des divers problèmes ou points de vue qui y sont traités, soit par la préparation d'études sur des sujets particuliers. M. Pierre Harvey, tout spécialement, a assumé une bonne partie de la besogne documentaire et de la première analyse d'un grand nombre d'ouvrages et de documents. La part de chacun n'est donc pas mince dans le résultat, même s'il convient de les en désolidariser et de mettre uniquement au compte de l'auteur les opinions exprimées.

C H A P I T R E I

HISTOIRE DE LA POLITIQUE FISCALE DU GOVERNEMENT CENTRAL CANADIEN

- I -

De la Confédération au Rapport Sirois

Les bases constitutionnelles

La donnée historique qui conditionne toute cette histoire réside dans le texte des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord. Il est trop connu et se retrouvera cité dans trop d'autres documents relatifs au travail de la présente Commission pour qu'il vaille la peine de le reproduire ici au long. L'intérêt ne manque pas, cependant, à rappeler l'économie générale des textes, dans leur rapport avec les pouvoirs fiscaux. Même les tribunaux, après des analyses pourtant minutieuses, semblent l'avoir quelque peu négligée.

Tout d'abord, l'article 91, qui donne au gouvernement central le droit de "prélever des deniers par tout mode ou système de taxation", mais pas d'une façon absolue comme on le prétend en quelque sorte toujours. Ce pouvoir général de taxer est accordé, "nonobstant toute disposition du présent acte", à titre de "pouvoir exclusif de légiférer sur toute matière rentrant dans (des) catégories de sujets (ensuite) énumérés"; énumérés dans l'esprit de "mieux préciser, sans la restreindre la portée générale des termes ci-dessus du présent article", c'est-à-dire du préambule, qui se lit comme suit:

"Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et avec l'assentiment du Sénat et de la Chambre des Communes, de légiférer, en vue de la paix, de l'ordre public et de la bonne administration du Canada, sur toute matière ne rentrant pas dans les catégories de sujets que le présent acte attribue exclusivement aux législatures des provinces."

de Sir Thomas White, lorsqu'il décida, en 1917, et selon ses propres termes dans une déclaration de 1915, "d'empiéter sur ce terrain" à cause de la guerre. (1)

Dans son ouvrage sur Le fédéralisme canadien (2), M. Maurice Lamontagne multiplie les affirmations du prétendu fait que les Pères de la Confédération, par taxation directe, entendaient uniquement impôt foncier. Ce serait donc le seul domaine de ce qu'on appelle la taxe directe, qu'ils auraient voulu concéder aux provinces. Mais des affirmations répétées n'équivalent pas à une démonstration et pareille thèse ne résiste pas à l'examen. Il existe au moins une déclaration précise de Galt, l'artisan financier de la Confédération, pour prouver qu'il se faisait des impôts directs une conception basée sur les principes de l'économie politique du temps, qu'il considérait ces impôts comme plus justes que les impôts indirects, qu'il admettait l'impossibilité politique où se trouveraient les provinces de s'en servir dans les années suivant immédiatement la Confédération alors qu'elles n'en auraient d'ailleurs pas besoin, mais qu'il les considérait comme un excellent moyen de faire face aux besoins extraordinaires de l'avenir. Le texte est le suivant:

" Je n'hésite pas à déclarer que l'une des plus sages dispositions de la nouvelle constitution, -- et celle qui offre la garantie la plus solide que le peuple suivra de près ses propres affaires, et verra à ce que ceux auxquels il a confié ses intérêts ne se montrent pas prodigues des deniers publics, -- se trouve dans le fait que les gouvernants, quand ils se verront forcés d'imposer la taxe directe, sentiront qu'ils prennent sur eux une bien grave responsabilité et que les gouvernés leur en tiendront un compte bien sévère. (Approbation dans la salle). Si les hommes au pouvoir voient qu'ils sont obligés de recourir à l'impôt direct pour obtenir les fonds nécessaires à l'administration des affaires locales, -- administration à laquelle le projet pourvoit abondamment, -- ils y regarderont deux fois avant de faire des dépenses extravagantes. Je n'hésite nullement à affirmer que si les hommes publics de ces provinces sont suffisamment instruits pour comprendre leurs propres intérêts selon les véritables principes de l'économie politique, ils reconnaîtront qu'il est plus avantageux de substituer l'impôt direct à quelques-uns des droits indirects imposés jusqu'ici sur l'industrie du peuple. (Approbation dans la salle). Je ne crois pas, cependant, que cette modification serait aujourd'hui possible; je ne pense pas non plus que le peuple de ce pays tolérerait un gouvernement qui adopterait cette mesure, excepté dans le cas où il y serait contraint par une absolue

(1) Débats de la Chambre des Communes, éd. fr., 11 février 1915, pp. 90-91; 21 mars 1916, p. 2099; éd. ang., 15 mai 1917, p. 1441.

(2) Les Presses Universitaires Laval, 1954, pp. 13, 23, 25 et 89.

nécessité, comme celle, par exemple, de recourir à des moyens extraordinaires pour obvier aux dangers dont la paix, le bonheur et la prospérité du pays pourraient être menacés, et qui, en un mot, seraient le fait de quelques-unes de ces puissantes causes de bouleversement qui sont le prélude ordinaire des grands changements financiers. (Approbation dans la salle)". (1)

-
- (1) Débats sur la Confédération, p. 67. Les soulignés sont de nous. Perry utilise cette citation (op. cit., vol. I, p. 47) en partie pour prouver que *direct taxes were given the provinces with the expectation that their very unpopularity would keep provincial activity within what was regarded as proper bonds*". La dernière partie semble lui avoir échappé. Pourtant, sans contredire son affirmation, elle suffit à jeter des doutes considérables sur la thèse officielle (celle du Rapport Rowell-Sirois) selon laquelle, il n'avait pas été prévu, à la Confédération, que des circonstances extraordinaires, comme les besoins d'assistance et de sécurité sociale, pourraient accroître les charges financières des provinces. D'où la conclusion qu'en 1867, on avait voulu confier au gouvernement central, en principe et d'une façon définitive, les sources de revenu les plus importantes. (Rapport de la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces, vol. I, Canada: 1867-1939, Ottawa, 1940, pp. 267-269; vol. II, Recommandations, pp. 15-24). Le texte complet de Galt tendrait à montrer qu'au contraire, il n'était pas absent de la pensée des Pères de la Confédération, comme de tout homme ayant de l'expérience et de la maturité, que l'avenir peut apporter des changements extraordinaires de situations et d'opinions. Comment des gens intelligents et informés n'y auraient-ils pas songé à considérer simplement les événements d'Europe, alors en pleine révolution économique et sociale et cela depuis près d'un siècle? Ne dirait-on pas, au contraire, que tout a été bien pensé quand on voit Galt parler des besoins extraordinaires possibles des provinces, survenant par le jeu de "ces puissantes causes de bouleversement qui sont le prélude ordinaire des grands changements financiers", et qui inciteront le peuple à accepter des impôts directs parce qu'il ira "de la paix, du bonheur et de la prospérité" des populations ?

Attitudes fédérales avant le Rapport Sirois

Quoi qu'il en soit, il fallut attendre un demi-siècle et des circonstances exceptionnelles avant que le gouvernement central songeât à prélever des impôts directs sous la forme d'une "loi taxant les profits d'affaires pour la guerre" (1916) et d'une autre dite "loi de l'impôt de guerre sur le revenu" (1917). Les données constitutionnelles n'expliquent pas seules ce fait; l'attitude générale à l'égard de cette forme d'impôt intervient aussi. Mais on peut se demander sérieusement si un gouvernement unitaire canadien ne se serait pas, comme certaines provinces l'avaient déjà fait avant 1900, engagé dans cette voie avec la venue des périodes économiques difficiles qui suivirent la Confédération et la baisse qui s'ensuivit dans le rendement des douanes. (1)

Les prétentions du gouvernement central sur ce type d'impôt étaient encore loin d'être tranchantes. Perry mentionne, d'après le professeur A.-B. Clark, que Sir Thomas White aurait, en 1918, suggéré aux provinces d'abandonner l'impôt sur le revenu au gouvernement central en exclusivité, en retour d'une garantie fédérale à l'exclusivité sur l'impôt foncier et les licences. Cependant, ajoute Perry, "it is difficult to ascertain whether Professor Clark correctly represented the Dominion's attitude in the immediate post war years, since the proposed conference on taxation was postponed until 1924". (2) A ce moment-là, Sir Thomas White était disparu de la scène politique, un autre parti occupait le pouvoir et la mentalité était loin de tendre dans ce sens. Les provinces protestèrent contre l'invasion de la taxation directe par les autorités fédérales et deux d'entre elles (le Manitoba et la Colombie britannique) proposèrent le retrait du Fédéral de l'impôt personnel sur le revenu en retour d'avantages relativement à l'impôt sur les compagnies. (3) On ne trouve donc pas de trace d'une volonté du gouvernement central d'affirmer sa primauté dans tous les impôts (à distinguer du droit juridique de prélever n'importe quel impôt) avant la Thèse du Rapport Rowell-Sirois. Tel n'était pas l'esprit des gouvernements, tant conservateurs que libéraux.

C'est le 22 mars 1935 qu'il fut apparemment question pour la première fois, à la Chambre des Communes, d'une initiative d'ensemble en vue de régler les difficultés financières fédérales-provinciales.

(1) Rapport Rowell-Sirois, op. cit., vol. I, chap. II; Perry, op. cit., vol. I, chap. 4 et 5.

(2) Op. cit., p. 299.

(3) Perry, op. cit., vol. I, p. 301. L'auteur ne donne pas ses sources, et aucune trace de cette conférence n'apparaît dans le document officiel Conférences fédérales-provinciales et interprovinciales de 1887 à 1926, Ottawa, 1951.

M. Bennett est alors au pouvoir. Dans son discours du Budget, le ministre des Finances, M. Rhodes, rappelle qu'au cours de l'été précédent, le premier ministre a lancé une invitation pour une conférence fédérale-provinciale. "On the agenda of this proposed conference, dit-il...

... was placed amongst other matters the problem of financial relation of the provinces and the Dominion, including the consideration of a possible reallocation of tax sources as between two jurisdictions and the practicability of various methods of cooperation in tax administration." (1)

La Conférence en question aura lieu en décembre, mais sous la direction d'un nouveau gouvernement fédéral, celui de M. Mackenzie-King; et d'un nouveau ministre des finances, M. Chas. Dunning. L'opposition libérale avait accusé M. Bennett d'avoir effrayé les provinces en voulant leur imposer des solutions toutes faites. (2) M. Mackenzie-King reçoit donc les délégués dans un grand esprit de cordialité et de souplesse: "Est-il besoin de vous affirmer, déclare-t-il, à la séance d'ouverture, ...

... que le gouvernement fédéral n'a pas convoqué la conférence en vue d'imposer un programme d'exécution rigide et préconçu? Bien entendu, en tant que gouvernement, nous avons des propositions à faire; nous avons des vues bien arrêtées sur la ligne de conduite qui produirait les résultats les plus utiles et les plus prompts. Mais cette réunion est une conférence, au sens le plus large du terme, et l'on attend de chaque gouvernement qu'il y apporte toute sa part d'expérience, ses commentaires et ses avis." (3)

Qu'indique le compte rendu des délibérations quant à l'esprit des solutions que provinces et gouvernement central envisageaient? Une tendance très nette vers un élargissement des sources de revenus des provinces en vue de leur permettre de satisfaire elles-mêmes à leurs besoins, combinés à un effort de coordination et de centralisation sur le plan de la perception des impôts. Ici et là, des indications qui ouvrent la porte aux solutions que le Rapport Rowell-Sirois adoptera; mais celui-ci les orientera dans le sens de la centralisation législative, alors que les idées étaient plutôt tournées, en 1935, vers la décentralisation des sources de revenus. Rien, par ailleurs, ne laisse supposer qu'on eût considéré admissibles des accords du type de ceux des années 1941-1951; le contraire est plutôt impliqué.

(1) House of Common Debates, Revised edition, 1935, p. 1965.

(2) Ibid., 25 mars 1935, pp. 2060-2061.

(3) Conférences fédérales-provinciales, 1927-1941, Ottawa, 1951, Section Conférence du Dominion et des provinces, 1935, Compte rendu des délibérations, p. 7.

Cela ressort tout d'abord des sujets qui préoccupent le comité des finances de la Conférence. Ce furent les suivants:

- "1. Le Dominion devrait abandonner le domaine de l'impôt sur le revenu, laissant ce champ d'action exclusivement aux provinces.
- "2. Le Dominion devrait continuer d'imposer une taxe de consommation, mais devrait faire remise aux provinces de la totalité ou d'une partie du rendement de cette taxe, pour être réservée au paiement des secours de chômage.
- "3. Le gouvernement fédéral, à la demande d'une quelconque des provinces, devrait prendre la responsabilité de la perception de l'impôt provincial sur les revenus des particuliers, le gouvernement fédéral devant percevoir l'impôt pour les provinces selon les taux fixés par les provinces et remettre aux provinces le montant de ces impôts.
- "4. On devrait étudier les moyens de faire percevoir les droits de succession par le gouvernement fédéral, celui-ci s'engageant soit à en remettre le montant aux provinces soit à le retenir comme source de revenu, cédant en échange d'autres impôts aux provinces ou se chargeant de services administratifs maintenus actuellement par les provinces." (1)

(1) Conférences fédérales-provinciales, 1927-1941, Ottawa, 1951, Section Conférence du Dominion et des provinces, 1935, Compte rendu des délibérations, p. 43. Au paragraphe 3, la version française dit "devant percevoir l'impôt pour les provinces moyennant un tarif fixé par les provinces". C'est une mauvaise traduction, qui laisse entendre autre chose que le texte officiel réel, où il n'est nullement question d'une compensation à être versée au gouvernement fédéral pour ses services, mais bien de la perception des impôts par celui-ci "on the basis of rates fixed by the provinces". Le paragraphe suivant, que nous ne citons pas ici, contient une autre erreur de traduction encore plus grave dans sa portée. La version française nous rapporte que les provinces et le fédéral ont été unanimes à admettre que les deux types de gouvernement "devraient imposer le même genre de taxe et qu'une certaine collaboration dans le domaine administratif devrait exister". Ce qui laisse entendre une orientation vers un système où les gouvernements fédéral et provinciaux prélèveraient également taxes directes et taxes indirectes. Ce qui a été dit en fait, c'est que "là où les autorités fédérales et provinciales devraient imposer le même genre de taxes, une certaine collaboration dans le domaine administratif devrait exister" (there was general agreement that where both Dominion and Provincial authorities impose the same type of tax, cooperation in the administrative field should be worked out...)

Surtout dans la perspective de ce qui s'est passé ensuite, on imagine facilement aujourd'hui que l'unanimité ne se fit sur aucune de ces propositions. Cependant, une déclaration ultérieure du premier ministre de l'Île-du-Prince-Edouard, à la conférence de 1941, nous révélera que les provinces furent alors "pour ainsi dire unanimes à demander que le gouvernement fédéral abandonne le domaine de l'impôt sur le revenu parce que, en droit, ce domaine appartenait exclusivement aux provinces", mais essuyèrent un refus de la part du gouvernement fédéral. (1) D'un autre côté, certaines provinces lorgnaient du côté des impôts indirects, (2) les impôts directs restant encore assez peu en faveur à ce moment: personne n'aurait songé qu'ils pussent être portés aux niveaux que les exigences de guerre firent ensuite accepter. Le gouvernement fédéral se montra plus disposé à cette orientation, puisque l'unanimité est enregistrée sur la modification possible de la constitution, "afin d'établir clairement le droit des autorités provinciales à percevoir certains impôts et à lever tous les doutes juridiques qui pourraient exister au sujet de la validité de certaines catégories d'impôts que les provinces voudraient appliquer." (3)

D'autre part, la quatrième question à l'étude s'apparente déjà étroitement avec la tendance générale du Rapport Rowell-Sirois. Et le Manitoba, quoique plutôt incliné vers la solution des sources accrues de revenu pour les provinces, pose déjà le problème dans les termes d'un dilemme arithmétique qui pouvait être purement argumentatif, mais qui peut également indiquer une certaine indifférence à l'égard d'un abandon possible de responsabilités. (4) "Il faut, dit à un moment donné M. Bracken, ...

... ou que le gouvernement fédéral prenne à sa charge une partie considérable des services sociaux jugés maintenant essentiels, ou qu'il ouvre aux provinces un plus large accès à son domaine fiscal." (5)

(1) Ibid., section de la Conférence du Dominion et des Provinces des 14 et 15 janvier 1941, p. 48.

(2) M. Taschereau le déclara dans son discours d'ouverture (p. 11), alors que le Manitoba (pp. 13 et 53) et l'Alberta (p. 58) indiquèrent, chacun à sa façon, que les virtualités des impôts directs étaient épuisées chez elles et qu'il fallait envisager de donner aux provinces de nouvelles sources fiscales de revenu.

(3) Ibid., p. 43.

(4) Sur la question du chômage, il y avait déjà unanimité des provinces quant à la nécessité, pour le gouvernement central, d'en assumer une plus forte part.

(5) Conférences fédérales-provinciales, 1927-1941, op. cit., p. 13, et aussi, p. 53: "Quelle est l'alternative? Soit que nous ayons des sources de revenus additionnelles, soit que quelqu'un se charge à notre place de certains de ces services sociaux."

Comme on le sait, c'est selon la première option, poussée à l'extrême par le transfert de plus de services sociaux au gouvernement central, avec la majeure partie des impôts, que le Rapport Rowell-Sirois choisit de résoudre le problème.

De plus, M. Mackenzie-King, à la déclaration de fermeture, dans le langage énigmatique qui lui était coutumier, introduit dans le débat un élément que personne ne semble avoir envisagé au cours des discussions. "Je voudrais faire quelques remarques personnelles au sujet des rapports financiers", commence-t-il.

"Ce sujet a été longuement discuté, mais il y a un aspect essentiel, auquel il était impossible, dans l'ordre naturel des choses, de donner pour le moment toute l'attention qu'il mérite. Je le mentionne de nouveau parce que son importance sera encore plus apparente après l'examen de tant de problèmes. Je demanderai aux divers gouvernements si à leur avis, le moment n'est pas venu où les provinces et le Dominion devraient chercher à faire en sorte de supprimer complètement les allocations spéciales et d'adopter une pratique selon laquelle les provinces auront, en vertu d'accords avec le gouvernement fédéral, sous forme de subsides, uniquement les fonds auxquels elles pourront avoir droit de la part du Trésor fédéral, le gouvernement central ayant, pour les besoins fédéraux seulement, les fonds qu'il peut prélever au moyen d'impôts, à part ce qui sera payable aux provinces sous forme de subsides.

"Tôt ou tard, il faudra aborder franchement ce problème si l'on veut trouver une solution satisfaisante aux autres. Peut-être la solution se trouvera-t-elle seulement dans un accord visant à réserver certaines sources fiscales soit aux provinces, soit au Dominion. En tous cas, nous ne réglerons pas les problèmes d'ordre financier qui se posent maintenant, tant qu'un gouvernement ou un organisme quelconque percevra les impôts tandis qu'un autre gouvernement ou organisme ordonnancera les dépenses. En d'autres termes, à l'égard des recettes et des déboursés, nous devons revenir au régime du gouvernement responsable dans toute l'acceptation du terme, régime sous lequel le gouvernement qui débourse les deniers publics est aussi celui qui, par le moyen des impôts, lève les fonds nécessaires aux dépenses." (1)

(1) Ibid., pp. 59-60. Au sujet des subventions spéciales la version française officielle dit "à adopter comme principe", alors que le texte anglais se lit: "to adopt a practice". Plus loin le texte français officiel se lit: "Peut-être la solution ne se trouvera-t-elle pas seulement dans la répartition des sources fiscales", alors que le texte anglais dit: "It may perhaps be met only by agreement as to particular fields of taxation to be reserved respectively to the provinces and the Dominion". Nous avons rétabli le véritable sens.

Cette déclaration achève de convaincre que des accords comme ceux de la période 1941-1951, non seulement n'étaient pas alors dans l'air, mais auraient paru condamnables au premier ministre lui-même. Sa dernière phrase mériterait de servir d'épigraphe à la prochaine conférence fédérale-provinciale, mais nous verrons qu'elle aurait pu tout aussi bien figurer en tête du Rapport Rowell-Sirois. Dans ces perspectives toutefois, la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces, qui suivit en 1937, s'annonçait comme ayant mission de redistribuer les sources de revenus de façon à accroître les disponibilités des provinces, selon "le principe fondamental qu'un gouvernement doit être indépendant au point de vue financier, qu'il doit lui-même être en mesure de trouver les revenus nécessaires pour répondre à ces besoins." (1) A l'observateur très sagace, un mot de sa déclaration pouvait pourtant être pris comme significatif d'autre chose. Parlant de la disparité entre les sources de revenus des provinces et leurs responsabilités, le ministre distinguait entre celles qui leur avaient été "imposées" par la Constitution, il y a 70 ans, et d'autres qu'elles avaient "assumées à une époque où les mesures concernant les services sociaux du gouvernement vont sans cesse en augmentant". Toute la thèse du Rapport Sirois tournera autour de cette subtilité, quand il s'agira de soutenir que la bonne façon de sauver l'autonomie des provinces consiste à les décharger des responsabilités qu'elles ont "assumées", sans obligation réelle de leur part, et aussi des revenus qui y correspondent.

En attendant le rapport de ladite commission, M. Mackenzie-King aurait pu relire avec avantage, pour les conférences futures, deux séries de passages dans le compte rendu de la Conférence fédérale-provinciale de 1935. D'abord celle dans laquelle plusieurs provinces exprimèrent leur satisfaction de se trouver à une Conférence d'où elles ne seraient pas "renvoyées après une semonce suivie d'une indication de ce que le gouvernement fédéral entendait faire", de sorte que la seule délégation dont aient réellement besoin les provinces consiste, déclara l'un des premiers ministres, en "un sténographe pour noter et transcrire les déclarations faites". Puis celle où lui-même disait:

"Estimant qu'une procédure entièrement différente s'imposait si les travaux de la Conférence devaient s'avérer avantageux à la longue, nous nous sommes attachés de propos délibérés, non pas à déterminer d'avance ce que les provinces pourraient dire et ce que nous pourrions ou devrions faire, mais plutôt à écouter les opinions et, munis de toute la documentation possible, à arrêter, à la lumière de notre responsabilité collective, les mesures que nous serions en état de prendre pour satisfaire aux revendications qui nous seraient exposées." (2)

(1) Déclaration du ministre des finances, M. Dunning, au discours du budget du 25 février 1937, à propos de la nomination et du rôle de la Commission, Débats de la Chambre des Communes, vol. LXXIII, no 31, p. 1359.

(2) Ibid., pp. 14, 16, 45, 52, 56 et 57.

M. King lui-même avait-il déjà à l'idée le type de solution que proposa le Rapport Sirois et sont-ce ses vues ~~qui~~ y ont été ~~exprimées~~ après avoir été consolidées par une étude technique et documentaire appropriée? Ou est-ce la Commission, par ses travaux et ses tendances propres, qui a convaincu le premier ministre d'orienter son action vers la centralisation des services sociaux et des sources de revenus, plutôt que vers la décentralisation fiscale combinée à une participation plus large du gouvernement central aux dépenses de chômage, comme c'était la tendance à la Conférence de 1935? Nous ne le saurons peut-être jamais. Il reste que les recommandations du Rapport Rowell-Sirois réalisent intégralement le programme soumis par M. King dans les deux paragraphes précédemment cités, à savoir: disparition des subventions conditionnelles, circonstanciées et spéciales aux provinces, et arrangement financier susceptible, sous la seule réserve de la subvention de norme nationale, de permettre aux provinces d'équilibrer elles-mêmes leur budget, avec des deniers perçus en vertu de leur propre pouvoir de taxer. Sauf que, contrairement à la tendance de 1935, cet équilibre est réalisé en enlevant aux provinces une bonne partie de leurs responsabilités et aussi de leurs sources de revenus; équilibre obtenu par soustraction sur tous les plans plutôt que par addition.

En somme, la Commission Royale avait travaillé à fond dans le sens de ceux des Pères de la Confédération qui étaient les plus unitaristes et qui voulaient, à défaut de plus, des provinces qui seraient "des parlements locaux municipaux", des "municipalités plus importantes que les autres", de "grands corps délibérants municipaux". (1) Le renversement de tendance que cela constituait a provoqué la réaction violente de trois provinces (Ontario, Alberta et Colombie britannique), dont deux d'allégeance libérale, qui refusèrent même de discuter de solutions ajustées sur la base des propositions du Rapport. (2) Et Québec, qui se rangeait parmi les trois autres provinces dissidentes (avec la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick) mais prêtes à discuter, aurait probablement réagi avec la même violence si elle n'avait vu que d'autres provinces de langue anglaise faisaient la besogne pour elle.

-
- (1) Cités dans le Rapport lui-même, op. cit., vol. I, p. 46, d'après les documents de l'époque.
- (2) Conférences fédérales-provinciales, 1927-1941, op. cit., Section de la conférence de 1941, pp. 71 et ss.

- II -

Le Rapport Sirois et la guerreLe Rapport
Sirois

Résumons un peu plus explicitement les propositions du Rapport. Du côté des responsabilités, les provinces étaient débarrassées du chômage en entier et de leurs dettes (sous réserve de l'intérêt sur les avoirs rentables qui devrait être remis au Fédéral); (1) on faisait miroiter à leurs yeux qu'elles seraient également soulagées de l'aide aux vieillards par l'établissement d'un plan fédéral d'assurance-vieillesse contributive. (2) Les provinces cédaient de plus au gouvernement central les impôts sur les revenus des personnes et des sociétés, ainsi que sur les successions, sous réserve d'une ristourne égale à 10% du revenu net des entreprises s'occupant d'extraction et d'affinage des huiles et des minerais. (3) Toutes les subventions spéciales, ainsi que le subside statutaire établi par la constitution, disparaîtraient, sauf peut-être la participation fédérale à l'assistance vieillesse, (4) et seraient remplacés par la subvention de norme nationale. Des augmentations de cette subvention fondamentale pourraient être prévues, ainsi que des subventions temporaires et exceptionnelles pendant "les périodes extraordinairement difficiles." (5)

D'après cet arrangement, toutes les provinces équilibraient leur budget et devaient rester avec un excédent, sauf la Saskatchewan à qui était accordée une subvention exceptionnelle. Telles étaient, en tout cas, les conclusions du Rapport lui-même. Les subventions allouées n'étaient pas considérables, surtout envisagées à l'échelle d'aujourd'hui. La plus forte était celle de la province de Québec: \$8,000,000; l'ensemble formait un total d'environ \$15,000,000, sans compter la subvention spéciale de la Saskatchewan, qui s'élèverait pendant une couple d'années jusqu'à \$4,000,000. Trois provinces ne recevaient aucune subvention: l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-britannique. Ce n'est cependant pas notre propos de nous attarder à l'examen et à la discussion de ces propositions. Elles sont surtout rappelées ici pour mémoire. Comme le gouvernement central fera sien ce rapport, (6) son argumentation inspirera toute la politique fédérale-provinciale des années qui suivront. De sorte que, selon l'objet que se propose le présent chapitre, ce qui importe maintenant c'est de déterminer sur quelles données la Commission s'est appuyée pour arriver à ces conclusions.

(1) Rapport, op. cit., vol. II, pp. 77 et ss.

(2) Ibid., pp. 41-42.

(3) Ibid., pp. 115 et ss.

(4) Ibid., p. 32.

(5) Ibid., pp. 77 et ss.

(6) Conférences fédérales-provinciales, 1927-1941, op. cit., Section de la Conférence de 1941, pp. 1 et ss.

L'un des motifs de base est politique et constitutionnel. Les auteurs s'en expliquent dans la partie G, partie finale du Rapport, comportant un sommaire des principales recommandations. (1) Ils ont voulu réaliser un rajustement. Mais dans l'idée de reconstituer la structure financière de 1867 telle quelle; non pas dans l'esprit d'appliquer, à la situation de 1937, l'ensemble des principes et compromis qui avaient déterminé les formules constitutionnelles de 1867. " En premier lieu, peut-on lire au texte du Rapport,...

... s'il est donné suite aux recommandations de la Commission, le pouvoir fédéral assumerait aujourd'hui la responsabilité de dettes provinciales tout comme il l'a fait en 1867. Ensuite, de même qu'en 1867 on tenait à ce que le Dominion possédât la principale autorité fiscale de l'époque (douane et accise), ainsi, en vertu des propositions de la Commission, on s'attend aujourd'hui que l'Etat fédéral prenne à son compte la perception des autres impôts majeurs de notre époque (impôt sur le revenu personnel, impôt sur les corporations et droits successoraux). En troisième lieu, le Dominion devait, en 1867, subventionner les provinces afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions sans être contraintes de recourir à un régime fiscal oppressif. Si l'on donne effet aux vœux de la Commission, c'est à ces mêmes fins précises que le Dominion versera des subventions d'après la norme nationale." (2)

Mais encore ici, signalons la chose et passons aux motifs purement financiers et fiscaux, qui nous concernent spécialement.

Ils se ramènent à trois. Tout d'abord un argument de fait:

1- l'incapacité financière de toutes les provinces ou de quelque-unes, face aux charges qui leur incombent aujourd'hui. Argument de fait qui repose, en réalité, sur deux autres prétendus faits d'ordre constitutionnel et sur un troisième fait d'ordre géographico-économique: (3)

(a) la disparité des pouvoirs de taxation accordés aux provinces et de leurs attributions législatives dans les cadres d'une économie où les services sociaux d'Etat prennent une importance croissante; (4)

(1) Rapport, op. cit., vol. II, pp. 283 et ss.

(2) Ibid., p. 288.

(3) Rapport, op. cit., vol. I, ch. VI-VIII; vol. II, Partie A, ch. I, sect. I, et Partie B, ch. I et III.

(4) Ibid., notamment, vol. II, ch. II, sect. 1.

- (b) la juridiction fédérale en matière monétaire et le pouvoir illimité d'emprunt qui en résulterait, par comparaison au pouvoir limité des provinces; (1)
- (c) la concentration industrielle, commerciale et financière qui correspond aussi à une concentration des fortunes et centralise dans certaines provinces, au détriment des autres, la matière directement taxable. (2)

Puis deux arguments qui relèvent de la théorie fiscale:

- 2. l'évolution actuelle des théories fiscales vers la préférence marquée pour les impôts directs; les impôts indirects doivent tendre à disparaître. Dans ces conditions, le partage des juridictions selon les impôts directs et indirects n'a plus de sens. "La tentation (qu'il engendre au Fédéral) de s'en remettre plus aux impôts sur le prix de revient (impôts indirects) qu'aux impôts sur les excédents (impôts directs) constitue une autre conséquence regrettable (...) du partage actuel des pouvoirs relatifs aux finances"; elle contribue "effectivement (à faire) fléchir le revenu (national)"; (3)
- 3. on a reconnu récemment l'importance des finances publiques et de l'impôt dans l'évolution du revenu national. Or "le partage actuel des pouvoirs relatifs aux finances publiques mine toute action positive visant à accroître le revenu national". Aujourd'hui, "les programmes fiscaux ayant des répercussions profondes sur le volume et la distribution du revenu national doivent être confiés à une seule autorité et la responsabilité de l'action ou de l'inaction doit être fixée sans le moindre risque d'équivoque." (4)

(1) Ibid., plus spécialement vol. I, pp. 176-177.

(2) Ibid., plus spécialement vol. I, pp. 77-79 et 115-116.

(3) Ibid., spécialement vol. II, p. 79.

(4) Ibid., spécialement vol. II, pp. 78 et 79.

Le gouvernement central devait, bien plus que la Commission Sirois encore, institué pendant une période de transition dans les courants de la pensée économique, adhérer à fond à ces théories, dont l'une -- celle des inconvénients des impôts indirects -- était en fait très ancienne. Il allait en faire la base de toute sa politique d'après-guerre. Jusqu'à-là, en effet, nos gouvernants s'en étaient tenus, du mieux qu'ils avaient pu, à travers une guerre et une crise, à la théorie très orthodoxe de l'équilibre annuel du budget et du remboursement de la dette. La seule concession qu'ils avaient faite à l'orthodoxie la plus complète résidait dans l'acceptation d'un équilibre budgétaire recherché surtout en fonction des comptes dits ordinaires. Il avait été admis comme de pratique courante de financer les comptes extraordinaires ou de capital par l'emprunt, accroc fort explicable dans un pays jeune où l'Etat s'engageait dans d'énormes dépenses d'outillage économique. Les autres accrocs, ceux des années de déficit et même d'inflation, étaient subis avec humiliation et désinvolture, selon le tempéramment de nos ministres des finances, et autant que possible dissimulés par des trucs d'acrobatie comptable lors de la présentation du budget à la Chambre. De cela témoignent éloquemment tous les exposés budgétaires de nos ministres des finances, à venir jusqu'au seuil de la guerre de 1939. De plus, nos ministres ne s'étaient pas émus de l'obligation où ils se trouvaient de financer le budget canadien grâce à des impôts indirects; ils en étaient satisfaits et estimaient toujours que les impôts directs sont les impôts de circonstances extraordinaires ou des finances provinciales moins élaborées. L'habitude d'un impôt fédéral permanent sur le revenu était entrée dans nos moeurs, mais pour des taux faibles et dans la perspective toujours d'une énorme (du moins, on la croyait telle) dette de guerre encore non remboursée.

La politique de guerre

Les premières applications du Rapport Sirois apparurent dès 1941. Le gouvernement central se servit-il alors du prétexte de la guerre pour réaliser progressivement dans les faits ce qui avait été bruyamment rejeté par les provinces au début de l'année? Il sera toujours difficile de se prononcer sur cette question d'intentions, à moins que la petite histoire ne vienne plus tard nous éclairer sur les pensées du premier ministre et du ministre des finances du temps, MM. Mackenzie-King et Ulesy. La guerre s'annonçait longue, le rôle que le Canada avait décidé d'y jouer devait lui coûter cher et il apparaissait louable de payer autant que possible la note au fur et à mesure. Cela comportait, comme l'exprima M. Ulesy, la nécessité de porter les impôts à leur maximum. Vu l'inégalité des impôts provinciaux sur les revenus, le gouvernement central devra, exposa le ministre, ou bien perdre une partie de la matière taxable pour être juste envers les contribuables de chaque province, ou bien imposer les contribuables de certaines provinces d'une façon qui deviendra "de moins en moins tolérable avec la hausse des impôts". (1) D'où la proposition faite aux provinces et acceptée, d'abandonner pour la durée de la guerre la perception des impôts sur le revenu des personnes et des compagnies, en échange d'une subvention compensatoire.

(1) Débats de la Chambre des Communes, discours du budget du 29 avril 1941, vol. LXXXIX, no 60, p. 2611.

Une telle mesure était-elle vraiment nécessaire, surtout si l'on songe à la modicité des sommes en jeu quant aux impôts provinciaux par rapport aux montants que le gouvernement central se proposait maintenant de percevoir? Des accords pour obtenir certains remaniements dans les impôts de quelques provinces, surtout en ce qui concerne l'égalisation des taux sur les tranches de revenu les plus élevées, (1) n'auraient-ils pas amplement suffi aux exigences de la situation tant du point de vue équité que de point de vue rendement? Autrement dit, sans les suggestions du rapport Sirois et le désir avoué du gouvernement central de les voir se réaliser, (2) aurait-on songé à une solution de ce genre? Nous ne nous sommes pas arrêtés à l'étude de ce point d'histoire. On peut noter cependant que dans un grand pays comme les Etats-Unis, où la diversité et le chevauchement des impôts sont encore plus marqués qu'au Canada, rien de pareil n'a jamais été suggéré ni au nom de l'équité, ni au nom de l'efficacité de l'effort de guerre.

Extérieurement en tout cas, les intentions avouées du gouvernement central apparaissent pures. Les accords sont destinés à être passés "à titre de mesure provisoire applicable uniquement pendant la durée de la guerre". (3)

Et le ministre insiste:

"... le gouvernement central ne veut nullement tenter d'enlever en permanence ces sources d'impôt aux provinces. Bien que nous nous proposons d'accroître l'impôt fédéral sur les revenus des sociétés, nous le ferons en relevant le taux minimum en vertu de la loi sur la taxation des surplus de bénéfices, loi qui ne constitue nullement un élément permanent de notre fiscalité et que nous n'avons jamais eu l'intention d'envisager ainsi. En outre, on remarquera que les droits de succession sont nommément exclus de la proposition que nous faisons aux provinces.

(...)

"Aucune province, je tiens à le souligner, n'est forcée d'accepter l'offre en question. En outre, toute province qui l'accepte a le droit d'y renoncer à la fin de toute année, moyennant un préavis raisonnable. De plus,

(1) Rapport Sirois, op. cit., vol. I, p.233.

(2) Cf. le compte rendu des délibérations de la conférence fédérale-provinciale de 1941, op. cit.

(3) Ibid., p. 2611.

l'entente avec les provinces prendra fin dans l'année financière complète qui suivra la conclusion des hostilités, alors que le Dominion cessera d'effectuer les paiements prévus et consentira une réduction de ses impôts dans les deux domaines proportionnellement." (1)

Toutefois, au même moment, le ministre donne son adhésion aux théories fiscales du Rapport Sirois en matière d'impôts indirects, adhésion qui annulait en pratique la possibilité de tenir ses promesses à la fin de la guerre. Parlant des nouveaux impôts, il dit:

"Contrairement à l'attente générale, nous n'augmenterons pas la taxe de vente. Bien que cette taxe donne des résultats extrêmement satisfaisants et qu'elle n'entraîne aucune difficulté quant à la perception et à l'administration, elle comporte, en tant que source d'imposition, des désavantages marqués. Après mûre réflexion, nous avons décidé de ne pas l'augmenter, car nous savions fort bien qu'un tel relèvement aurait pour effet d'accentuer les problèmes agricoles. Dans le domaine des contributions indirectes, les autres impôts projetés s'appliquent aux dépenses, mais à ce genre de dépenses qui sont, dans une large mesure, le signe évident d'un relèvement du revenu. Dans toute autre circonstance, les impôts sur les dépenses seraient considérés comme indésirables étant donné qu'ils restreignent l'embauchage. Mais aujourd'hui, un tel défaut devient un avantage. Nous avons besoin de revenus et il faut maintenir à un niveau peu élevé la consommation de denrées et de services non essentiels." (2)

Au budget de 1942, le même ministre nous présente la contrepartie de cette théorie des impôts indirects. Il nous parle cette fois de l'impôt direct:

"Au point de vue de l'équité, dit-il, nous nous accordons tous, j'en suis sûr, pour reconnaître que l'impôt sur le revenu des particuliers constitue la plus équitable méthode de taxation. En somme, le revenu d'un particulier fournit à lui seul la meilleure mesure de la capacité personnelle de contribuer au fisc, particulièrement si l'on tient compte du nombre des personnes à sa charge. Toutefois, la mesure n'est pas parfaite, loin de là, et il y a lieu de s'efforcer de tenir compte d'autres facteurs qui influent sur la capacité de contribuer, au fur et à mesure que le taux s'élève à des niveaux plus élevés."

(1) Ibid., p. 2611.

(2) Ibid., p. 2619.

Puis il ajoute cette remarque sur le danger d'un impôt excessif:

"Un impôt progressif sur le revenu prélèvera nécessairement davantage sur le supplément du revenu qu'il ne soustrait en moyenne au revenu du travail. Il atteindra donc fortement le surplus du revenu provenant d'un effort supplémentaire ou d'une efficacité plus grande. Des taux élevés d'impôt progressif sur le revenu peuvent atténuer les motifs de travailler mieux et plus ardemment en vue d'une production plus efficace. Nous pouvons et nous devons, à l'heure actuelle, nous fonder sur d'autres motifs que ceux d'ordre économique. Nous ne saurions pas, cependant, nous dispenser entièrement du motif d'améliorer son revenu comme stimulant au sein du labeur quotidien de la nation, à un moment où la production présente une importance vitale." (1)

A ce moment-là, de nombreux comités se forment pour étudier les problèmes de reconstruction d'après-guerre et orienter la politique du gouvernement. (2) Des rapports commencent à sortir au cours de l'année 1943. Il devient visible, au cours de la session de 1944, qu'une nouvelle politique s'annonce. Le gouvernement n'a plus l'intention de réduire son train de dépenses dans l'après-guerre, ni non plus ses taxes. Moins encore celles-ci que celles-là, puisqu'il y aura la dette à rembourser pour des fins budgétaires cycliques, s'il n'y a pas la dépression et le besoin d'une politique de soutien. L'Etat central se crée donc des occasions de dépense, comme le prouve son programme général de sécurité sociale et le vote, cette année-là, d'une loi d'allocations familiales. L'idée de maintenir les taxes élevées en temps de prospérité fait partie, comme nous le verrons, de la nouvelle théorie fiscale: il faut que les taxes soient élevées si on veut pouvoir les baisser en temps de crise. Et aussi les dépenses, en particulier sous forme de paiements dits de transferts, pour soutenir le pouvoir d'achat. Le gouvernement lui-même s'en expliquera dans Travail et revenus, document officiel présenté au Parlement par le ministre de la Reconstruction en avril 1945. (3)

Dans ces conditions, le caractère temporaire des accords proposés aux provinces est illusoire. Le conflit résultant du partage constitutionnel des sources de revenus va devenir aigu. La chose se révèle évidente avec le discours du budget du 12 octobre 1945. "Le gouvernement, nous dit le ministre des finances, a adopté, comme l'un des objectifs principaux de sa politique, le maintien d'un niveau élevé et stable des revenus et de l'embauchage. C'est donc une préoccupation importante de sa politique

(1) Discours du budget de M. Hsley, 23 juin 1942, Débats de la Chambre des Communes, vol. LXXX, no 92, p. 4009.

(2) Advisory Committee on Reconstruction, Report, Ottawa, 1944, pp. 43-64, et aussi p. 23, ainsi que le graphique de la couverture intérieure, au dos.

(3) Imprimeur du Roi, Ottawa, 1945.

budgétaire." (1) Il se dit, par ailleurs, frappé "de l'étendue de l'effet décourageant que produit la taxe de vente sur la modernisation rapide de notre outillage de production" (2) et formule le principe qu'"il est de la plus haute importance que nous abolissions, partout où la chose est possible, les taxes qui ont pour effet d'accroître les prix de revient", et plus particulièrement encore celles "qui, imposées dès le début des procédés de production, relèvent le coût de production dans une mesure qui est hors de proportion avec ce qu'elles apportent aux revenus". Il lui faut bien déclarer, par ailleurs, qu'il est également "frappé des effets nuisibles de notre régime actuel de l'impôt sur le revenu élevé qui décourage le travail et l'initiative de tous les groupes au moment où l'emploi doit prendre une expansion rapide et où il nous faut une main-d'oeuvre mobile et animée de bonne volonté".(3)

Obligation de réduire au minimum et même de supprimer les taxes indirectes, obligation de réduire aussi les impôts directs, obligation de maintenir les dépenses publiques à un niveau élevé. Pris dans toutes ces nouvelles théories, comment le ministre peut-il envisager la rétrocession aux provinces de leurs droits de taxation? Aussi fait-il part à la Chambre de son intention de revenir sur sa promesse de 1942, sur le caractère purement temporaire des accords fiscaux. Il annonce qu'au cours de l'été précédent (1945) de nouveaux accords ont été proposés aux provinces en vue de les déterminer à se retirer du champ des principaux impôts directs. (4) Ce sera d'ailleurs l'occasion pour le gouvernement central d'exposer son point de vue aux provinces. Il le fera dans un livre vert intitulé Propositions du gouvernement du Canada à la Conférence fédérale-provinciale du rétablissement. (5)

(1) Débats de la Chambre des Communes, vol. LXXXIV, no 26, p. 1066.

(2) Ibid., p. 1067.

(3) Ibid., p. 1071.

(4) Ibid., p. 1666.

(5) Ottawa, août 1945.

Les théories
fédérales
d'après-guerre

Après avoir exposé son plan de restauration économique pour l'après-guerre (mesures destinées à stimuler les investissements privés et publics), le document ajoute :

" La fiscalité des divers gouvernements peut être un facteur important dans la suppression des obstacles qu'il convient de faire disparaître. L'élimination ou la réduction des impôts relatifs aux prix de revient, la suppression des pénalités fiscales imposées à l'entreprise et l'effet des impôts sur les risques à prendre, sont des considérations fondamentales lorsqu'il s'agit d'établir un régime fédéral-provincial de relations financières satisfaisant, " (1)

A cause de cela, il apparaît impossible au gouvernement central de remettre aux provinces leurs sources de revenu. Les propositions de centralisation fiscale prolongée qu'il leur soumet lui apparaissent "des préliminaires essentiels" à la réalisation de ses projets. Il se propose "au cours des périodes d'activité décroissante des affaires, provenant peut-être de dépressions à l'étranger, (d'augmenter) ses dépenses rapidement. Les taux d'impôts pourraient être réduits en même temps, mais que cela se produise ou non les revenus diminueront évidemment d'une façon drastique et des déficits considérables en résulteront. " Non seulement, continue le texte,

le gouvernement est prêt à les accepter, mais il arrêtera délibérément des plans pour leur faire face au cours des périodes de dépression imminente afin de donner un stimulus à l'économie et d'alléger le chômage. Comme corollaire, le Gouvernement fera aussi des plans en vue de budgets substantiels et d'amortissement de la dette au cours des périodes d'activité intense des affaires. Ceci veut dire simplement que le Gouvernement préparera son budget pour un cycle plutôt que pour une année financière donnée, et que le Gouvernement fixera les plans de dépenses et ses plans d'imposition au cours du cycle de façon à niveler les périodes de déflation et d'inflation. L'importance des prélèvements et des dépenses du Gouvernement pendant la guerre et à cause de la guerre a créé une situation qui lui impose maintenant la responsabilité d'une telle politique pratique dans ce sens qu'elle ne peut manquer d'avoir un effet vraiment significatif sur le cycle des affaires. Le budget gouvernemental moderne doit être le régulateur de l'économie; son volume lui-même aujourd'hui est tel, que lui permettre de monter

(1) Ibid., p. 7.

et de descendre avec le reste de l'économie, au lieu d'aller à l'encontre délibérément des oscillations des affaires, lui ferait exagérer les vagues de prospérité et de dépression au point d'être désastreux." (1)

Puis, le moment venu d'exposer les clauses financières du projet, le mémoire fédéral reprend les conclusions du Rapport Sirois et les fait siennes:

"En premier lieu, selon la Commission Royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, nous avons avant la guerre un régime fiscal mixte, sensiblement régressif dans l'ensemble et qui consistait, dans une mesure excessive, en impôts sur les frais de production. De l'avis de la Commission, ce régime mettait obstacle à l'initiative et limitait les revenus et le travail. Un régime auquel on peut faire de tels reproches est absolument incompatible avec les mesures que le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre à exécution et compromettrait toutes leurs chances de succès."

"En deuxième lieu, les ressources financières des gouvernements provinciaux et municipaux se sont avérées tout à fait insuffisantes vis-à-vis les fardeaux que leur a imposés la crise universelle. A cause des relations d'alors entre le Dominion et les provinces, ces fardeaux que ces dernières n'avaient pas elles-mêmes produits et qui n'étaient pas de leur ressort ont atteint gravement chacune d'elles, quoique à des degrés bien différents. Les arrangements improvisés portant sur des subventions et prêts intergouvernementaux n'ont pu apporter à ce problème une solution financière durable. Bien au contraire, ils n'ont fait que reculer l'échéance et ont contribué à compromettre le succès des relations entre les gouvernements provinciaux."

"En troisième lieu, il n'est pas exagéré de dire que notre régime confédératif lui-même était avant la guerre miné par les relations financières qui obligeaient les gouvernements provinciaux à compter dans une large mesure pour leurs ressources financières sur d'incertaines subventions fédérales dont le montant était déterminé chaque année. Dans les conditions d'avant-guerre, l'existence des gouvernements provinciaux envisagée par les Pères de la Confédération, c'est-à-dire indépendants dans leur sphère propre d'activité, était impossible. La coopération efficace des divers gouvernements en vertu de la solution des problèmes nationaux était également irréalisable." (2)

(1) Ibid., p. 8.

(2) Ibid., pp. 51-52.

De tels arguments montreraient déjà l'inutilité de rétrocéder aux provinces leurs impôts et de revenir au régime fiscal d'avant-guerre. Mais maintenant qu'il faut au surplus budgéter "de façon à encourager plutôt qu'à restreindre l'entreprise, les placements et l'embauchage", des ajustements divers et constants seront nécessaires aux impôts. Et "de tels ajustements ne pourront être effectués avec succès par des gouvernements rivalisant les uns avec les autres". (1) Et puis, le gouvernement central n'aura pas trop de tous les impôts pour combler les déficits qu'il envisage ; les provinces, elles, pourront se satisfaire de revenus stables. (2)

D'ailleurs ce type d'impôt direct ne convient pas aux provinces.

- 1- "Les provinces où se trouvent le plus grand nombre de sièges sociaux de corporations et de riches jouissent par le fait même de l'occasion d'imposer les revenus et la richesse provenant d'autres provinces. Les gouvernements provinciaux qui ne jouissent pas du même avantage, s'ils dépendent des impôts sur les revenus, les corporations et les successions, seront, après comme avant la guerre, réduits à un niveau inexcusablement bas dans leurs services." (3)

- 2- "Les impôts sur le revenu et les corporations ainsi que les droits successoraux varient beaucoup dans leur apport, et ce, plus dans les provinces que dans le Dominion en général. Les gouvernements provinciaux, jouissant d'un pouvoir d'emprunt limité, seraient forcés à lever des impôts lorsque les conditions économiques seraient défavorables, et lorsque de telles mesures nuiraient au relèvement économique. D'un autre côté, le Dominion jouit d'un pouvoir d'emprunt plus étendu et plus stable. Il peut supporter une plus forte oscillation proportionnelle de revenus que tout gouvernement provincial. Il est en mesure de calculer ses revenus en impôts pour toute la durée d'un cycle d'affaires. De cette façon, il peut atténuer les crises et les vagues de prospérité plutôt que les aggraver, comme le feraient les gouvernements provinciaux s'ils dépendaient pour leurs revenus de ces sources d'impôts très variables." (4)

(1) Ibid., p. 52.

(2) Ibid., p. 53.

(3) Ibid.

(4) Ibid., p. 54.

min, ajoute le texte, comme "tous les impôts nuisent au volume des dépenses" et que "les taux de l'impôt sur le revenu et les taxes des corporations, et tout changement apporté à ces taux, ont également un effet vital sur la tendance à produire et à entreprendre de nouvelles immobilisations, il est important que ces taxes soient exclusivement du domaine fédéral". Ce l'est aussi pour faciliter les accords sur la double taxation avec les autres pays. (1)

Le budget de 1946 permettra au ministre d'exposer sa nouvelle théorie des relations fédérales-provinciales à la Chambre. A l'occasion d'une nouvelle diminution de l'impôt sur le revenu, rendue nécessaire par les pressions populaires, il lui paraît impératif que les provinces renoncent à leurs impôts directs principaux, pour qu'elles ne reprennent pas d'une main les réductions que le gouvernement central consent au contribuable de l'autre. Mais, ajoute-t-il:

"Ce problème est beaucoup plus qu'une simple question fiscale. L'enjeu consiste à savoir dans quelle mesure le Canada pourra: a) mettre sur pied une politique efficace destinée à prévenir toute crise économique, à maintenir l'embauchage intégral et à assurer un niveau élevé de revenu national, à la fin de la présente période anormale de transition; b) réaliser une mesure raisonnable de sécurité économique pour tous les Canadiens, quelle que partie du pays qu'ils habitent. (...) En guise de préliminaires indispensables (à une telle politique), continue plus loin le ministre, le gouvernement suggéra qu'on lui concédât une juridiction exclusive en matière d'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations, ainsi que les droits successoraux. (...) Ce sont là des auxiliaires beaucoup trop importants du régime économique pour qu'on leur permette de s'exercer dans des sens différents et incohérents, si nous désirons atteindre le but visé qui est d'obtenir un niveau élevé et stable de revenu et d'emploi." (2)

En effet, avait-il dit précédemment...

"... le gouvernement attachait une grande importance aux avantages qui découleraient d'une administration unique de ces importants domaines fiscaux, notamment à ceux qui résulteraient de la simplification et de la réforme du régime fiscal sur une base scientifique en vue de l'allègement de tout le fardeau fiscal, la suppression des injustices existantes, de la plus grande efficacité de l'administration, de la perception, de la réduction des frais

(1) Ibid.

(2) Discours du budget de M. Ilsley au 29 juin 1946. Débats de la Chambre des Communes, vol. LXXXV, no 169, p. 3033.

subis par les contribuables afin d'acquitter leurs impôts, et des moyens qui permettraient au gouvernement, grâce à un réaménagement approprié du système, de contribuer à neutraliser les fluctuations cycliques des affaires. On croyait que des régimes fiscaux appropriés, variant selon les besoins de l'époque permettraient d'élargir et d'accroître l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire l'importance des revenus des particuliers et de la nation. Et, partant, de réduire le fardeau réel des impôts. Des impôts, qui à un certain moment représentaient une somme insignifiante, ont nécessairement atteint une somme plutôt considérable pour qu'on laisse les incompatibilités, la confusion et le chevauchement des programmes, entraver les placements, retarder l'industrie et restreindre l'embauchage." (1)

Puis, après avoir ainsi exprimé sa déception de l'échec des propositions de 1945, il réitère plus loin sa conviction, partagée par tous dit-il, "que l'impôt sur le revenu est le plus juste et le plus raisonnable sur lequel nous pouvons compter pour la majeure partie de nos recettes, (...) sous réserve des restrictions que ses effets imposent à l'initiative et au rendement." (2) Il y trouve l'occasion d'une longue complainte sur les méfaits de la concurrence provinciale dans ce champ:

"La justice sociale exige le recours, dans la plus grande mesure possible, à des impôts progressifs. Le bon sens veut que les taux en soient limités de façon à ne pas détourner la population du dur travail et des risques inhérents à une production effective et aux progrès de la nation. Il faut un jugement des plus sûrs pour tenir en équilibre toutes ces considérations contradictoires au milieu de toutes les conditions économiques changeantes et des pressions politiques qu'une nation moderne doit envisager. Mais le succès à cet égard est indispensable au maintien de l'embauchage et au progrès économique. Et ce succès serait beaucoup plus difficile, sinon impossible, s'il fallait l'intervention commune des dix gouvernements plutôt que d'un seul. C'est le Dominion qui est le mieux en mesure de voir à ce que ces impôts progressifs soient pleinement exploités, mais non au point qu'ils puissent causer plus de tort que de bien. Si, toutefois, les provinces recourent, elles aussi, à cet impôt, elles auront tendance, naturellement, à se placer à un point de vue plus étroit, au point de vue purement financier et à faire monter tous leurs impôts et ceux du gouvernement fédéral à des niveaux non économiques.

(1) Ibid.

(2) Ibid., p. 3041.

Par exemple, si on constatait au cours des années, que l'impôt sur les revenus des sociétés était élevé au point d'empêcher l'expansion normale de l'industrie et de l'embauchage au pays, le gouvernement fédéral jugerait à propos de l'abaisser; mais si les provinces prélevaient aussi cet impôt, quelques-unes d'entre elles, sinon toutes, relèveraient probablement leur impôt sur le revenu des sociétés, afin de profiter de la réduction effectuée par le Dominion. Les provinces pourraient croire, avec raison, qu'elles ne sont pas en mesure d'adopter un programme d'aussi longue portée que le Dominion, et si elles manquaient de revenus, il leur serait passablement difficile de réduire leurs impôts ou d'empêcher leur relèvement, à cause des effets possibles que la chose pourrait avoir sur l'embauchage général et le progrès économique du pays, en général. Cet argument aurait beaucoup de force, surtout aux époques où l'embauchage et les salaires seraient à la baisse et où il faudrait recourir à des mesures énergiques pour encourager les dépenses privées et l'expansion industrielle. En pareil temps, les provinces verraient naturellement fléchir leur revenu dans d'autres domaines, et hésiteraient avec raison à participer à un programme de réduction des impôts sur le revenu ou les bénéfices dont les avantages, si marqués qu'ils soient à la longue, auraient pour effet immédiat de réduire sensiblement les revenus sur lesquels se fondent les dépenses provinciales." (1)

Au budget de 1947, un nouveau ministre des finances entre en scène: M. Abbott. La dépression attendue pour l'après-guerre ne s'est pas produite, et ne s'annonce pas à l'horizon. Le ministre de l'austérité et des sacrifices peut donc, et peut-être même, doit donc partir. La politique d'impôts élevés et centralisés ne se justifie plus par les exigences immédiates de l'embauchage et le besoin de "neutraliser les fluctuations cycliques des affaires." (2) Le moment est venu d'exposer la politique fiscale de prospérité. M. Abbott sera donc le ministre des budgets cycliques.

"(...) en raison des conditions. économiques actuellement favorables, nous dit-il, ...

... nous devrions nous efforcer de réduire le plus possible notre dette nationale, que nous avons forcément accrue dans des proportions gigantesques durant la guerre. Il n'est que prudent et judicieux d'abaisser la dette nationale en temps de prospérité, de l'accroître quand arrive l'adversité économique. Nous pouvons nous attendre, je pense, que notre revenu

(1) Ibid., p. 47.

(2) Budget de 1946, op. cit., p. 3033.

soit inférieur à nos dépenses, lorsque l'embauchage, la production et les revenus n'atteindront pas un niveau satisfaisant. De fait, dans ces circonstances, il sera probablement nécessaire d'engager diverses dépenses en vue de rétablir un meilleur niveau d'embauchage et de revenu. Il en découle nécessairement que nous devons viser à réaliser un excédent lorsque règne la prospérité, ainsi qu'un niveau élevé d'embauchage et de revenu, comme c'est présentement le cas." (1)

Et face à d'importants excédents budgétaires à justifier sans diminutions de taxes, il généralisera encore davantage au budget de 1948 "I believe that all parties in this parliament and most Canadians, dira-t-il,

share the view that the national budget is no longer merely a matter of government account that should be balanced every twelve month on some financial rule of thumb. We view the national budget now as integral part of the nation business, influenced by and having an influence upon the state of employment, income and prices. I think we would all agree that in time of widespread unemployment and insufficient demand for goods and services our expenditure should be increased in order to support employment and income, and that they could and should exceed our revenue under such conditions. Now we are at the opposite extreme and should follow the opposite course. We should deliberately budget, as a matter of policy, for substantial surplus in time like these. Only that way can we hold inflationary forces in check. Only that way, over the course of many years, can we make up, at least in part, for the deficit we shall have in less favorable years, and prevent an indefinite spiraling up of our national debt already at very high level as the sequel to two wars. Now is the time to lay the foundation for employment budget in the future, while fighting inflation at present." (2) .

-
- (1) Discours du Budget de M. Abbott, le 29 avril 1947, Débats de la Chambre des Communes, vol. XC, no 57, p. 2677.
- (2) Discours du Budget de M. Abbott, au 18 mai 1948, Debats of the House of Commons, vol. LXXXVII, no 86, p. 4064.

Le retour
à la
tradition

Les discours ultérieurs du budget n'auront plus le même ton, sans pour cela tout abandonner des positions antérieures. Des circonstances de toutes sortes, théoriques et politiques, vont modifier légèrement l'orientation de la pensée. Circonstances politiques, qui amènent les dirigeants fédéraux à constater que le contribuable ne sent pas les impôts tout à fait de la même façon que les théoriciens. Circonstances théoriques aussi, dont nous avons parlé à l'Annexe sur la centralisation: critique de plus en plus serrée dont la théorie keynésienne est l'objet; admission ou reconnaissance, par les keynésiens eux-mêmes, des complexités du réel et de l'impossibilité d'une réduction à des schémas de solution aussi simples ou aussi mécaniques qu'on l'avait pensé.

Le premier mouvement de retraite apparaît au budget de 1949. (1) Retraite politique, pour le moment, comme l'indique la déclaration suivante; mais appuyée sur un retour à ce qu'on pourrait appeler une théorie du réalisme fiscal à la mode ancienne:

"We have brought our high wartime taxes down by careful stages over a period of four years, and now we should aid at establishing a peace time revenue system that may be varied up or down as the need of the changing time requires. (...)

"In selecting the field for taxes reduction we should bear in mind several general considerations. In the first place, we must recognize that most Canadians, like other people in recent years, have shown that they prefer to pay taxes in form other than high income taxes. I think most of us believe the income tax on individual is the fairest and best tax we have. The trouble is that we just don't like it, or at least we don't like too much of it. The public in peace time will apparently only tolerate the level of income taxes that is far short of enough to yield the revenue that Canada requires now, and is going to require in years to come. Consequently, we must plan on retaining as normal sources of revenue substantial taxes of goods and services, and taxes on corporate profits. In neither of these fields can we expect now to get back to the pre-war level of tax rates at least not until the threat to peace disappears and the people ceases to demand that the Government carry out many of the types of services and transfer payments now being provided." (2)

(1) House of Commons Debates, vol. LXXXVIII, no 40, pp. 1785 et ss.
(2) Ibid., p. 1795.

Au budget de 1951, (1) la retraite n'est plus seulement politique; elle prend l'allure d'une retraite théorique. Le ministre fait l'éloge de notre système fiscal, tel qu'il est, avec une proportion raisonnable des deux sortes d'impôts directs et indirects; il ira même jusqu'à tenter de démontrer que la taxe de vente n'est pas aussi régressive qu'on le prétend. Voici les deux textes fondamentaux:

"Il est généralement convenu que nous avons un excellent régime fiscal de base. Nous y sommes arrivés grâce à une série de modifications complétées en 1948 et 1949. Ce régime fiscal consiste en un mélange bien équilibré d'impôt sur le revenu des particuliers, d'impôt sur le revenu des sociétés, de droits successoraux et de taxes sur les denrées. Les taxes sur les denrées comprennent les droits de douane, l'impôt dit taxe générale de vente et les taxes spéciales d'accise. Nous avons voulu établir un régime simple et souple, un régime qui, au moyen de modifications de faible envergure aux taux ou à l'assiette, pourrait facilement s'adapter à toutes les exigences de temps de paix de caractère raisonnable.(...)(2)

(...)

"Enfin, j'ai étudié avec grand soin ce qu'on est convenu d'appeler la taxe générale de vente. Je dis "convenu d'appeler", car en réalité elle est tout autre. Notre taxe de vente actuelle comporte une très longue liste d'articles exonérés. Près de 95% des vivres sont exonérés de la taxe, de même que l'ensemble des combustibles et des matériaux de construction. Je crois pouvoir affirmer, sans crainte de me tromper, que les deux tiers de toutes les dépenses de la famille canadienne moyenne échappent à la taxe de vente. Contrairement à ce qu'on prétend souvent, elle ne frappe pas plus une forte proportion des dépenses de personnes incluses dans le groupe à revenu modique."

"Les calculs établis sur la base d'études récentes portant sur les budgets familiaux et menées par le Bureau fédéral de la Statistique indiquent que les contribuables des paliers inférieurs ne consacrent que le quart environ de leur revenu global à l'achat de denrées soumises à la taxe de vente. Pour les contribuables dont le

(1) Débats de la Chambre des Communes, vol. XCXII, no 44, pp. 1837 et ss.

(2) Ibid., p. 1850.

Quant au discours budgétaire de 1955, le ministre y réaffirme que le gouvernement a l'intention de diriger le budget de façon à encourager l'entreprise, l'investissement et l'emploi. (1) Mais, continue-t-il, plus loin...

"... I do not think that fiscal policy is the only means of promoting economic stability and expansion. Fiscal policy is just one of several means to that end. Monetary policy, trade policy and policies relating to resource development and basic income maintenance have equally importance, and in certain contexts may have considerably greater influence. (...) Nor would I want to leave the impression that governments alone bear these responsibilities. The healthy expansion of the Canadian economy is everybody's business." (2)

Si, historiquement, ce sont les difficultés financières de certaines provinces pendant la crise qui ont constitué la cause initiale du mouvement centralisateur en matière fiscale, nous avons pu voir que de nouvelles théories générales sont venues se substituer à ces considérations pratiques dans l'esprit de nos gouvernants. Sans mettre de côté les arguments pratiques résultant de la variété et de l'inégalité des ressources financières des provinces, le gouvernement central s'est surtout appuyé sur une nouvelle méthode d'administration budgétaire et sur une nouvelle conception de la structure idéale des impôts pour justifier ses demandes de 1945.

Il nous reste maintenant à situer et à apprécier cet ensemble d'arguments théoriques et pratiques. Nous nous attacherons d'abord, au prochain chapitre, à analyser cette nouvelle théorie des finances publiques, qui constitue l'argument le plus définitif en faveur de la centralisation.

(1) Debates of the House of Commons, vol. 97, no 63, p. 2730.

(2) Ibid., p. 2733.

C H A P I T R E I I

La théorie générale des finances publiques

Les changements dans la théorie générale des finances publiques, auxquels le gouvernement du Canada a adhéré pendant un temps, constituent donc la principale raison pour laquelle il veut ou peut encore vouloir centraliser entre ses mains l'initiative en matière fiscale. Les premières manifestations de cette orientation politique nouvelle firent leur apparition dans le Rapport Sirois. Elles se sont ensuite accentuées, au cours de la guerre, au fur et à mesure que la conception keynésienne de la théorie et de la politique économique prenait de l'ampleur. En cela, le gouvernement central canadien a simplement suivi un courant général dans le monde anglo-saxon, y compris les Etats-Unis, avec tendance d'ailleurs à s'étendre au reste du monde occidental.

I

La théorie et ses évolutions

Théories d'avant- guerre

Avant 1939, les politiques budgétaires s'inspiraient toutes, dans les pays démocratiques occidentaux, de la conception libérale de l'Etat. Les fonctions de celui-ci étant réduites à un minimum, son budget l'était aussi par la force des choses. En fait, les dépenses publiques étaient quand même devenues importantes dans les grands pays d'Europe, à la suite des guerres répétées et des lourdes charges qu'elles laissaient au budget (dettes et défense nationale). Elles avaient crû aussi, dans certains cas, par suite de la participation grandissante de l'Etat à l'enseignement scolaire, à l'assistance et aux assurances sociales. (1) Mais elles étaient toutes envisagées dans une perspective

(1) Paul Leroy-Beaulieu, Traité de la Science des finances, Guillaumin, Paris, 1877, vol. II, Deuxième partie, Livre I, ch. IV; Colson, Cours d'Economie Politique, Félix Alcan, Paris, 1931, Vol. V, pp. 215-220.

extra-économique, purement politique ou sociale selon le cas. Elles s'étaient ajoutées sans entraîner de modification dans les objectifs de la politique budgétaire. Parfois -- et en certains pays, l'exception tendait même à devenir la règle -- elles empêchaient les argentiers publics de réaliser l'orthodoxie budgétaire, mais toujours on y tendait.

Waline et Laferrière, dans leur récent Traité élémentaire de Science et de législation financière, (1) nous exposent, d'après "le célèbre (et d'ailleurs excellent) traité d'Edgar Allix", les saines règles budgétaires, généralement admises, sinon toujours pratiquées. C'étaient:

- 1- l'unité: pas de budgets spéciaux en marge d'un budget principal, mais un seul budget;
- 2- l'universalité et la non-affectation des recettes: les soldes bruts de toutes les dépenses et de toutes les recettes doivent apparaître au budget et aucun service n'a le droit de disposer lui-même de ses recettes sans une affectation budgétaire spéciale;
- 3- l'annualité: équilibre annuel du budget;
- 4- la spécificité de la dépense: interdiction d'affecter une somme à d'autres fins que le crédit voté;
- 5- le mandatement préalable au paiement: contrôle de l'utilisation des crédits. (2)

Bref, un réseau de principes administratifs ordonné à ce qu'on appelait l'honnêteté budgétaire. L'impôt était, sans plus, le moyen de faire face aux dépenses nécessaires de l'Etat et de réaliser l'équilibre annuel, même si divers auteurs se torturaient l'esprit pour en chercher la justification profonde dans toutes sortes de théories plus ou moins artificielles: théorie de l'assurance, du service, de la solidarité sociale, etc.. (3)

(1) Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952.

(2) Waline & Laferrière, op. cit., pp. 25 et ss.

(3) Ibid., pp. 226-228. Aussi Colson, Cours d'Economie politique, Livre cinquième, Les finances publiques et le budget de la France, Félix Alcan, Paris, 1931, pp. 238-240.

Les mêmes idées se retrouvent chez à peu près tous les auteurs. (1) L'Allemand Adolphe Wagner, qui innovait dans le domaine de l'impôt en y voyant un instrument de répartition des revenus, considère le budget comme un moyen de "voir par des chiffres la nécessité d'apporter des modifications de l'un ou de l'autre côté, ou des deux côtés, afin d'atteindre l'équilibre pour la période financière en perspective." (2) Naturellement, comme tous les codes de morale, celui-là, tel qu'établi par les spécialistes, était violé. Les violations trouvaient même des défenseurs, qui bâtissaient aussi des théories. Mais si les politiques tentaient de justifier leurs déficits, ils avaient toujours plus ou moins mauvaise conscience à leur sujet et ils ne manquaient pas de se glorifier de l'équilibre réalisé ou des excédents accumulés.

Pourtant des idées nouvelles faisaient lentement leur chemin. Les théories de Fisher sur le pouvoir d'achat de la monnaie et les théories corrélatives du financement inflationniste en temps de crise firent l'objet d'une littérature assez abondante à partir de 1929. On voulait ainsi élever le niveau des prix et stabiliser la vie économique. Le New Deal américain de Roosevelt débuta en s'en inspirant passablement. (3) Mais ces nouveautés n'avaient pas audience générale. Le gouvernement canadien, tout en pratiquant lui-même la finance déficitaire par la force des choses, ne l'aurait pas érigée en théorie. La succession des budgets Rhodes et Dunning de l'époque continuent, par leurs aspirations, d'être un hommage à la doctrine de l'équilibre.

La nouvelle théorie

La théorie nouvelle des finances publiques sur laquelle a été assise la politique fiscale et les relations fédérales-provinciales par le gouvernement central, est issue d'une nouvelle théorie économique.

Celle-ci dérive elle-même des théories monétaires ayant cours entre 1930 et 1936, mais a pris une tout autre ampleur que celles-ci; elle a nom la théorie keynésienne.

Il n'est pas nécessaire de reprendre ici la démonstration établie ailleurs sur le parallélisme de la politique économique du gouvernement canadien, telle qu'exposée dans les documents publics, notamment

-
- (1) Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances, Guillaumin, Paris 1877, vol. II, ch. I; C.-F. Bastable, Public Finance, MacMillan, Londres, 1927; Henry Carter Adams, The Science of Finance, Holt, New-York, 1898; Stourm, Le Budget, Félix Alcan, Paris, 1909; etc..
 - (2) Traité de la science des finances, Giard, Paris, 1909, vol. I, p.179.
 - (3) Hansen, Fiscal Policy and Business Cycles, Norton, New-York, 1941, ch. III.

dans Travail et Revenu (1), et les explications de Keynes dans sa General Theory of Employment, Interest and Money. Quant aux relations entre cette politique économique et la nouvelle politique fiscale, elles deviendront évidentes, pour ceux qui en doutent, en comparant à l'exposé que nous en ferons incessamment les documents rapportés au chapitre précédent, notamment les discours du budget et les propositions du gouvernement central à la Conférence fédérale-provinciale de 1945.

Keynes lui-même, dans sa General Theory, ne se propose pas immédiatement d'établir une politique de plein emploi, quoique tout son développement soit évidemment ordonné à des préoccupations politiques (2) et y fasse des allusions constantes. Par ailleurs, l'importance qu'il a attachée au rôle du taux de l'intérêt, à la démonstration que "for every rate of interest there is a level of employment for which that rate is the natural rate," (3) a pu laisser croire qu'il comptait tout régler, dans l'économie, par la manipulation de cette variable.

En fait, il indique lui-même, peut-être plus furtivement, mais non moins nettement, qu'il compte largement sur le budget de l'Etat, par les emprunts, les dépenses et les taxes, pour assurer la stabilité économique en réalisant l'équilibre entre l'épargne monétaire, croissante avec les revenus, et les investissements, liés normalement à une dépense relativement décroissante avec le revenu. (4) Aux pages 94 et 95 spécialement, il montre que la manipulation des impôts sur les revenus peut avoir autant d'effet que le taux de l'intérêt sur le choix entre l'épargne et la dépense; qu'elle peut aussi, en modifiant la répartition des revenus, agir sur l'inclination à consommer (rapport entre la dépense et le revenu total). A la page 378, il recommande ensuite spécifiquement d'utiliser ces effets fiscaux comme éléments de politique.

- (1) Op. cit. Cf. l'Annexe sur la centralisation et les contrôles économiques.
- (2) Ce fait est assez généralement admis, par ses partisans pour le louer d'avoir enfin offert une théorie économique pratique, et par ses adversaires pour en contester la valeur théorique, surtout générale. Cf. Dudley Dillard, "The Pragmatic Basis of Keynes's Political Economy", The Journal of Economic History, novembre 1946; et aussi les différentes contributions de The New Economics, ouvrage en collaboration, édité sous la direction de Seymour-E. Harris, Knopf, New-York, 1948.
- (3) General Theory of Employment, Interest and Money, MacMillan, Londres, 1936, p. 242.
- (4) Ibid., notamment pp. 94-95, 113-131, 325 et 378.

L'essence et la délinéation générale de la nouvelle politique fiscale est donc dans Keynes lui-même. Essentiellement, elle tient dans une nouvelle conception du budget. Celui-ci doit être dorénavant pris, non plus comme un simple tableau équilibré des revenus et des dépenses d'un Etat conçu selon des normes purement sociales, mais comme un élément régulateur ou compensateur des déficiences de l'économie. Par le détail, la politique qui en découle met en jeu une combinaison de dépenses publiques, de lancement d'emprunts, de finance déficitaire et au besoin inflationniste, ainsi que de manipulations des impôts. L'objectif à atteindre est déterminé par la théorie générale elle-même. Découle de celle-ci la nécessité d'égaliser le revenu et la dépense par l'un ou l'autre des moyens suivants ou par leur agencement:

- 1- enlever l'épargne à ceux qui la constituent pour la remettre à ceux qui la dépenseraient: paiements de transfert ou travaux publics payés par l'impôt sur la partie épargnée du revenu ou par l'emprunt;
- 2- inciter à la dépense de consommation ou aux investissements privés par des modifications appropriées dans l'échelle des impôts;
- 3- mettre les emprunts bancaires au service de la finance déficitaire pour stimuler la dépense et faire face aux exigences liquides du budget.

Toujours, il s'agit de remettre en circulation l'épargne non engagée dans des investissements privés, soit en décourageant cette épargne ou en la redistribuant, soit en suscitant plus d'investissements privés, soit en pratiquant des investissements publics.

Essentiellement, la partie inflationniste de ce programme ne s'impose pas. Elle apparaît même quelque peu hors cadre. Elle n'intervient pas tant que le budget administré sans inflation réussit pleinement à assurer la stabilité. A partir du moment où un ralentissement se manifeste, les keynésiens estiment cependant nécessaire une politique de facilité monétaire. Le financement des dépenses accrues de l'Etat par les impôts pourrait avoir alors un mauvais effet, à la fois sur les investissements privés et sur la dépense ou consommation. Aussi est-il plutôt suggéré de réduire les impôts afin de stimuler ces deux fonctions.

La théorie du budget cyclique apporte une solution à la difficulté ainsi soulevée, car les keynésiens ne sont pas en principe favorables à l'inflation perpétuelle. L'équilibre du budget sera encore la règle, mais non plus sur une base annuelle; la période cyclique sera la nouvelle norme des arrangements budgétaires. Ainsi les déficits inflationnistes, destinés à contrecarrer les pressions déflationnistes des temps difficiles, seront corrigés par les excédents des bonnes années, qui serviront alors de frein aux pressions inflationnistes naturelles à ces époques.

Parmi les disciples de Keynes, Abba-P. Lerner, (1) est probablement celui qui a exprimé avec le plus de force la nouvelle théorie budgétaire. Il y a vraisemblablement mis l'accent du paradoxe, afin de faire sauter "some exceptionally powerful and firmly established prejudice". En effet, selon lui, la théorie des "finances saines" empêche le gouvernement d'apercevoir son devoir en matière de plein emploi. Car les finances publiques devraient être exclusivement fonctionnelles aux exigences de l'équilibre et de la stabilité économiques. Qu'est-ce que cela veut dire ?

Tout d'abord, "the purpose of taxation is never to raise money, but to leave less in the hands of the taxpayer." (2) Essentiellement, le gouvernement n'a pas besoin des impôts pour se procurer de l'argent; il n'a qu'à s'en imprimer! Quand il taxe, ce doit être pour des motifs économiques. "Of course, there are definite limits to the extent to which a government should pay out money (or indeed do anything whatever), but these limits must be defined in terms of the actual effects on the wellbeing of society and not derived from cloudy analogies with what is prudent and legal for a businessman." (3)

Même règle pour l'emprunt: "The purpose of borrowing is not to raise money but to make the public hold more bonds and less money." (4) Quant au montant de la dette, il n'a aucune espèce d'importance tant que le montant reste dû à l'intérieur du pays. Il n'a pas plus besoin d'être remboursé qu'il n'est question pour les banques de rembourser tous leurs dépôts. Et la prétendue charge de l'intérêt n'est nullement une charge réelle au budget: elle constitue uniquement un transfert d'argent d'un contribuable à un prêteur. (5)

En somme, la seule préoccupation du gouvernement dans le règlement de sa dépense et des moyens d'y parer doit être l'expansion du revenu national. Il peut pour cela taxer et dépenser, emprunter ou prêter, acheter ou vendre. Et ces expressions s'entendent, si l'on peut dire, algébriquement, c'est-à-dire dans un sens ou positif ou négatif: augmenter ou réduire les taxes ou les dépenses, emprunter ou rembourser, etc. L'impression de monnaie n'est pas à proprement parler un instrument fiscal ou budgétaire; c'est une nécessité résultant de la pratique budgétaire fonctionnelle quand la quantité d'argent encaissée du fait des ventes, des emprunts et des taxes est inférieure aux exigences de l'ensemble des dépenses et des remboursements. Le retrait de monnaie

(1) Economics of Control, MacMillan, New-York, 1944.

(2) *Ibid.*, p. 307.

(3) *Ibid.*, pp. 307-308.

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*, p. 302-303.

s'impose quand la situation est inverse. Immédiatement parlant, c'est le hasard qui en décide, vu que chacune des opérations a été décidée en fonction d'un critère extérieur au budget. Cependant, comme elles doivent toutes obéir à la règle économique de l'égalité entre l'avantage social marginal et le coût social marginal, le budget aura tendance à s'équilibrer à la longue. (1) L'auteur fait d'ailleurs un peu vieillot en Amérique, en utilisant l'expression "imprimer de la monnaie". Il aurait pu signaler que l'intensification de la circulation monétaire se fait surtout par une augmentation dans le volume des crédits bancaires. Elle prend donc la forme, pour l'Etat, d'une vente d'obligations ou d'un emprunt, bien que d'autres techniques soient imaginables.

Sans doute, le gouvernement canadien n'a jamais osé formuler ses nouveaux principes budgétaires dans des termes aussi provocants. Si certains fonctionnaires, conseillers du gouvernement, partagent probablement ces points de vue, on peut supposer que le sens pratique des hommes politiques doit, en général, répugner à aller aussi loin. L'affirmation la plus forte de ces principes, dans les documents gouvernementaux officiels, se retrouve aux propositions de 1945, où il est question du "budget gouvernemental moderne (comme étant) le régulateur de l'économie". Le Ministre des finances lui-même avait dit en Chambre, quelques mois auparavant, que "l'un des objectifs principaux de sa politique" (et non le seul comme chez Lerner) était "le maintien d'un niveau élevé et stable des revenus et de l'emploi", d'où la présence de cette "préoccupation importante dans sa politique budgétaire."

Le rôle de l'impôt

Hansen a été le premier à attacher une importance plus spéciale à l'impôt, comme moyen de réaliser un équilibre keynésien de l'économie, dans son livre Fiscal Policy and Business Cycles. (2)

La politique fiscale moderne, développe-t-il, nous a été imposée par les circonstances historiques, par les guerres et les crises. (3) Il faut maintenant en faire la théorie. Politique de déficits budgétaires, d'accroissement peut-être illimité de la dette, de redistribution des revenus par l'impôt, de dépenses gouvernementales expansionnistes, etc., telles sont les perspectives nouvelles. L'action par l'impôt y occupe une place significative à cause de la possibilité rapide d'intervention qu'elle présente.

(1) Ibid., pp. 312-320.

(2) Norton, New York, 1941.

(3) Ibid., pp. 115-116.

A ce moment, il ne se montre pas tellement favorable à la modification cyclique des impôts sur le revenu; la meilleure taxe de compensation cyclique lui paraît être la taxe de consommation (taxe sur les marchandises ou sur les listes de paye) à cause même de la facilité de manipulation. (1) Mais dans son ouvrage de 1947, (2) il abandonne complètement cette position, sans s'en expliquer, pour recommander d'asseoir la politique fiscale compensatrice sur les impôts frappant le revenu. En un sens -- il le signale -- la perception à la source a rapproché l'impôt sur le revenu d'une taxe sur les salaires, quoique pour une catégorie réduite de personnes, et les modifications qu'on y apporte se font sentir rapidement.

Pour qu'une telle politique puisse être efficacement pratiquée, nous fait cependant remarquer l'auteur, le budget de l'Etat doit représenter une forte proportion du revenu national. "With a federal budget of 25 to 30 billion dollars (pour les Etats-Unis), écrit-il, ...

... a flexible tax program could have an enormous effect in checking the onset of a depression. In the prewar depression period this was not the case -- the budget was too small. In 1929, for example, with annual tax revenues of only 4 billion dollars, even a reduction to zero of all federal taxes could have had relatively little effect on the total income flow." (3)

C'est là, avait-il déclaré antérieurement, "a factor that makes the postwar prospects definitely more favorable than the prewar record", "one of the major gains from the war experience." (4)

La théorie
de Maurice
Lamontagne

C'est à ces théories, dans leur forme la moins critique et la plus optimiste, que se rattache le programme politique que M. Maurice Lamontagne trace au nouveau Fédéralisme canadien. (5) Aujourd'hui "l'objectif de la politique fiscale est de maintenir le revenu national." Elle peut y parvenir par deux méthodes: 1) maintenir l'équilibre du budget, mais redistribuer le revenu national en favorisant les consommateurs ou les épargnants,

(1) Ibid., pp. 298-300.

(2) Economic Policy and Full Employment, McGraw-Hill Book, New-York, pp. 140-144.

(3) Ibid., p. 140.

(4) Ibid., p. 132.

(5) Op. cit., pp. 188-193.

selon le cas; 2) déséquilibrer systématiquement le budget, sans s'occuper de la redistribution du revenu. Dans les deux cas, la mesure de la redistribution ou du déséquilibre sera donnée par le vide inflationniste ou déflationniste existant dans l'économie et provenant de la différence entre le volume d'épargne et les dépenses d'investissement. Le déséquilibre budgétaire peut lui-même résulter de deux opérations différentes: maintenir les dépenses fixes et faire varier le niveau général des impôts, ou au contraire maintenir relativement fixe le niveau des taxes et modifier la dépense. La redistribution s'effectuera par des changements dans la structure des impôts. Dans la pratique, il ne s'agit pas d'utiliser exclusivement l'une ou l'autre méthode, mais plutôt d'effectuer un certain dosage, selon les circonstances et l'origine du déséquilibre.

En matière de taxation, il ne doit plus y avoir de relation nécessaire entre les dépenses de l'Etat et le niveau des taxes. Prenant à son compte la théorie de Lerner, qu'il cite, il tient que les taxes doivent, en somme, être purement fonctionnelles aux exigences de la stabilité économique. Les taxes de consommation stimulent indirectement l'épargne, ont un caractère régressif ("qu'il ne faut pas trop prendre pour acquis avant d'avoir examiné chaque cas particulier"), sont faciles à prélever sans trop de fraude, plus stables au cours du cycle ("la consommation augmente et diminue moins rapidement que le revenu") et plus appropriées aux exigences de la taxation locale ("leur rendement varie assez étroitement avec le niveau de la population"). Les impôts sur les revenus, la propriété et le capital sont plus instables, plus localisés, plus variables dans leur incidence, plus sujets à la fraude (du moins certains d'entre eux). Portant sur le revenu des individus, ils affectent à la fois la consommation et l'épargne; sur les compagnies, ils réduisent la possibilité d'épargner et modifient, par suite, les décisions d'investissement; sur le revenu brut ou sur le capital, ils touchent l'épargne, mais sans modifier beaucoup les perspectives d'investissement.

A partir du moment où la politique fiscale se propose d'agir sur le revenu national, l'autorité aura besoin de jouer de tous ces instruments et doit en exercer le contrôle complet. "Mais alors il est très important de noter que les pouvoirs de taxation sont difficilement divisibles." Peut-être n'est-il pas nécessaire que le contrôle de l'autorité centrale soit exclusif, mais il doit être complet. "Il serait illogique d'exiger de l'autorité qu'elle assure la stabilité économique et de limiter ses pouvoirs de taxation soit au domaine des impôts sur les produits et les services, soit à celui des impôts sur le revenu." Ce n'est pas une question de revenu. "La taxation sous ses diverses formes est devenue un instrument indispensable pour contrôler indirectement les dépenses de consommation, les investissements privés et le volume d'épargne."

Points de vue
keynésiens et
théories fiscales
avant Keynes

Il ne faut ni exagérer la portée ou la nouveauté de ces théories nouvelles, ni en minimiser l'importance. Les keynésiens n'ont pas été les premiers à apercevoir des relations entre le budget de l'Etat et la vie économique.

Déjà au XVII^e et XVIII^e siècle, il existait toute une école -- sans doute très proche du cœur des souverains -- pour soutenir que les taxes font le bonheur du peuple. Jean Bodin avait fait l'éloge des taxes au XVI^e siècle. David Hume (1752), plus nuancé, faisait remarquer que les "financiers en France" accordent aux nouveaux impôts la vertu d'être "une source de richesses pour le peuple, de sorte que chaque augmentation du fardeau public augmente, dans la même proportion, l'industrie de la nation". Sur quoi, il passait le commentaire suivant:

"Cette maxime susceptible pour elle-même des plus grands abus, est d'autant plus dangereuse, qu'on ne peut s'empêcher d'en reconnaître en grande partie la vérité, et de convenir qu'en la restreignant dans des bornes raisonnables, elle est fondée sur la raison et sur l'expérience." (1)

A cette époque, nombreux sont par ailleurs les auteurs qui attribuent à un régime d'impôt excessif et mal organisé les malheurs économiques de la France. (2)

En somme, après un siècle et plus de grandes dépenses publiques et de grands travaux, dont la bienfaisance était proclamée par les mercantilistes, le mécontentement et même la misère publique suscitaient une réaction en sens inverse. Les classiques se firent à l'époque les théoriciens de cette réaction, comme les keynésiens marquent aujourd'hui la réaction inverse contre l'abstention trop grande des pouvoirs publics au cours du XIX^e et du premier quart du XX^e siècle. Sir William Petty avait soutenu qu'il fallait accroître les dépenses publiques et en particulier les grands travaux afin d'employer les indigents; et il avait ajouté:

(1) Essai sur l'impôt, dans Mélanges d'économie politique, Guillaumin, Paris, 1847, p. 62.

(2) Vauban, Projet d'une dime royale (1707) et Boisguillebert, Le détail de la France (1697) et le factum de la France (1707), dans Economistes financiers du XVIII^e siècle, Guillaumin, Paris, 1851, pp. 42, 183, 294; Montyon, Mélanges d'économie politique, op. cit., p. 380.

"Now as to the work of these supernumeraries, let it be without expense of Foreign Commodities, and then 'tis no matter if it be employed to build a useless Pyramid upon Salisbury Plain, bring the stones at Stonehenge to Tower Hill or the like..." (1)

Les classiques -- Smith, Ricardo, Stuart Mill, Jean-Baptiste Say -- vont s'acharner à démontrer que les dépenses d'Etat ne sont pas de leur nature une addition à la production, mais une substitution, et qu'il n'y a par suite aucun intérêt à les multiplier per se. Si bien qu'au nom de l'initiative privée, ils vont réclamer la réduction des dépenses de l'Etat au strict minimum nécessaire pour assurer la protection de la propriété et développer les services ou les outillages non rentables (canaux, ports, instruction, etc.). (2)

La pensée des classiques ne doit pas être exagérée jusqu'à leur faire dire que toute dépense d'Etat est improductive. Même si le sens littéral semble parfois le proclamer, dans l'excès d'un langage polémique, le contexte ne laisse pas de doute sur leur véritable idée. Jean-Baptiste Say, notamment, qui a avancé les propositions les plus catégoriques sur le sujet (par exemple, celle-ci: "la société est plus pauvre de tout le montant de l'impôt, et n'est pas plus riche de son emploi" (3), dira tout de même:

"C'est placer l'impôt d'une manière reproductive que de l'employer à créer des communications, creuser des ports, élever des constructions utiles." (4)

Ailleurs, il admettra "l'utilité" des services généraux de l'Etat. (5)

(1) Cité par Charles-J. Bullock, dans Selected Readings in Public Finance, Ginn, New-York, 1924, p. 22.

(2) Sur ce dernier point, voir tout spécialement, Adam Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Maynard, Londres, 1811, vol. III, Livre V, Partie III.

(3) Cours complet d'économie politique pratique, 7e édition, Société typographique belge, Bruxelles, 1844, p. 495.

(4) Traité d'économie politique, 4e éd., Deterville, Paris, 1819, p. 354.

(5) Ibid., p. 264.

De qu'il a surtout voulu souligner, à travers des outrances de langage, c'est qu'en soi la dépense d'Etat n'a pas de valeur productive particulière. Sauf dans les cas spécifiques relatés précédemment, les services de l'Etat sont une consommation (services de sécurité, etc.) qui en remplace une autre. C'est un service produit, mais aussitôt consommé, et qui ne laisse rien de plus qu'une satisfaction comme n'importe quelle consommation; ce n'est pas un instrument d'accumulation. (1) De même, les dépenses que font les agents de l'Etat ne "sont qu'un échange de l'argent qu'ils ont gagné; et si cet achat n'eut pas été fait par eux, un achat équivalent eût été fait par les contribuables, qui ont fourni l'impôt au moyen duquel on a payé aux fonctionnaires publics leurs honoraires." (2)

En somme, dit Say, l'impôt ou la dépense publique n'ont pas en général de valeur économique excédentaire. Autrement dit, pour parler moderne, ils n'ont pas en eux-mêmes la vertu d'accroître le revenu national, mais d'en modifier la composition seulement. Il faut donc en surveiller l'administration. "L'Etat social, dit-il, réclame (...) certaines consommations (...) comme le service de plusieurs fonctionnaires publics; (...mais) l'économie à leur égard consiste à les procurer (aux citoyens) avec aussi peu de sacrifices de leur part qu'il est possible." (3) Même si l'administration est bonne, la substitution inutile d'un service d'Etat à une consommation privée analogue ou d'une utilité égale est déjà un mal, puisqu'elle "détourne l'industrie de sa pente naturelle". (4) Comme le prix de monopole, le prélèvement d'impôts excessifs du fait de la mauvaise administration des services ou de leur moins grande utilité que les produits de l'industrie, "est un attentat contre la propriété du contribuable." (5)

(1) "Les consommations de produits et de services qui se font dans l'intérêt de l'Etat, ont la plus grande analogie avec les mêmes consommations qui se font dans l'intérêt des particuliers. Dans l'un et l'autre cas, ce sont des produits ou des services entièrement perdus lorsqu'ils ont rempli leur office. Le service rendu par un militaire ou par un juge l'année dernière, ne dispense nullement d'acheter et de consommer un pareil service durant le cours de l'année présente." (Cours, op. cit., p. 427).

(2) Cours, op. cit., p. 428.

(3) Ibid.

(4) Ibid., p. 508.

(5) Ibid., p. 493.

De son côté, Stuart Mill part en guerre contre ceux-là qui approuvent les impôts sur les travailleurs sous prétexte que, de toute façon, ce sont ces derniers qui en profitent. "If to take money from the labourers, dit-il...

... and spend it in commodities is giving it back to the labourers, then, to take money from other classes, and spend it in the same manner, must be giving it to the labourers; consequently the more a government takes in taxes, the greater will be the demand for labour, and the more opulent the condition of the labourers. A proposition the absurdity of which no one can fail to see." (1)

Dans leur généralité et dans leur outrance, un peu atténuée ici par la paraphrase des textes, ces propos avaient sans doute besoin d'être mis au point. Mais à notre époque, avec le retour aux outrances inverses et anciennes sur l'importance et la bienfaisance du rôle de l'Etat et de la politique fiscale, il est de nouveau opportun "de ne pas dédaigner, selon les termes mêmes de Say, ce qui s'y trouve de vérités si simples et si faciles à déduire des principes élémentaires de l'économie politique", de ces principes qu'on oublie trop souvent pour se complaire dans les hautes abstractions. Il reste que lancés dans cette polémique et cette réaction, les premiers classiques ont été peu portés à présenter le problème des finances publiques sous l'angle de leur importance dans le mécanisme de l'économie nationale, comme l'avaient fait leurs prédécesseurs.

Mais leurs successeurs s'y sont intéressés avant Keynes. Pigou s'en préoccupe dans son ouvrage sur les finances publiques. (2) Par ailleurs, les politiques de travaux publics, ayant toujours été à l'ordre du jour pour subvenir aux besoins des chômeurs et des indigents, ont été discutées aussi avant Keynes. Et l'analyse des effets de l'impôt sur l'économie remonte aux premiers essais sur ces questions; elle se cristallise dans la querelle des impôts directs et des impôts indirects à laquelle nous consacrerons un prochain chapitre.

Un auteur américain de la fin du XIXe siècle, Henry Carter Adams commence même un chapitre sur les relations entre les dépenses publiques et les conditions industrielles, politiques et sociales de la façon suivante, qui nous paraît avoir un accent tout keynésien:

(1) Principles of Political Economy, Parker, Londres, 1848, p. 373.

(2) A Study in Public Finance, MacMillan, New York, 1928.

"The expenditures of a government may properly be regarded as the complement of private or non-governmental expenditures. Both are charged to the general social income, and for that reason the amount placed at the disposal of government for the purpose of carrying on the public service must be determined in view of the industrial development of the nation which gives rise to that income." (1)

Mais la différence entre sa position et la position keynésienne apparaît peu après, lorsqu'il nous montre que, dans son idée, "in view of the industrial development" signifie des dépenses d'Etat "largely determined by industrial development". En somme, le développement industriel est ici la cause, ou la condition nécessaire, alors que dans la perspective keynésienne, il en sera l'effet, au moins dans sa constance et son intensité.

L'apport du spécifique keynésianisme

La grande nouveauté de la nouvelle théorie, d'origine keynésienne, ce n'est donc pas tant la considération des effets d'ensemble ou globaux du budget de l'Etat sur l'économie, quoiqu'elle y ait mis plus d'insistance que jamais auparavant. Ce n'est pas d'avoir mis en relief que l'action budgétaire peut être productive et faciliter l'ajustement dans certaines périodes économiquement difficiles. Ce n'est pas non plus son analyse de l'effet des dépenses de l'Etat et des taxes sur le développement et l'équilibre économiques, ni la recommandation d'en tenir compte dans la détermination des politiques. Certes, ici encore, par suite de l'intérêt tout particulier des keynésiens à la question, ceux-ci ont-ils, en tant que cerveaux pensants plus que keynésiens proprement dits d'ailleurs, contribué à l'élaboration d'aperçus nouveaux. Cependant, nous le verrons ci-après, ils ont plutôt repris ce que leurs devanciers avaient laissé pour l'intégrer dans leur théorie centrale sans suffisamment le renouveler.

Ce qui est nouveau, c'est que pour eux le budget de l'Etat devient en quelque sorte la condition sine qua non, le pivot, le régulateur -- et non seulement un régulateur -- de l'équilibre économique, d'où la théorie fonctionnelle des finances publiques. Le budget ne doit plus chercher à demeurer neutre, à se fondre autant que possible dans l'économie sans en modifier la structure ou l'équilibre; il devient actif, volontairement, et vise à stimuler l'économie vers le plein emploi et à la tenir en équilibre. Ce fonctionnalisme ne suffit cependant pas à caractériser la nouvelle conception. Celle-ci n'est complètement et valablement

(1) The Science of Finance, Holt, New-York, 1898, Réimp. 1924, p. 37.

exprimée qu'en fonction de la tâche précise que la théorie keynésienne assigne à la politique fiscale pour atteindre l'objectif, à savoir combler constamment et continuellement l'écart entre épargnes et investissements. Ainsi le revenu monétaire gagné sera toujours le plus tôt possible entièrement dépensé, c'est-à-dire l'épargne monétaire éliminée ou engagée dans de nouvelles immobilisations. La liaison du fonctionnalisme budgétaire à cette théorie permet seule d'expliquer et de justifier le rôle unique, exclusif et prédominant conféré au budget de l'Etat.

Sur le plan pratique, c'est cette rigueur théorique du fonctionnalisme keynésien, cette présumée nécessité et possibilité de combler un écart précis et mesuré dans le développement des forces économiques, qui rend si impérieuse la centralisation de tous les pouvoirs économiques et fiscaux surtout, aux mains d'une seule autorité. Logiquement, cette centralisation s'impose à l'esprit, comme dans tous les cas où un mécanisme administratif complexe doit être mis en branle. Comment admettre, en effet, des divisions de fonction, des discussions, conférences et palabres quand l'économie nous apparaît comme une machine complexe, dont le fonctionnement ordonné exige l'action constante d'un contrôleur attentif? Comment permettre que ce contrôleur attentif soit distrait de son travail quand l'économie se révèle à nous, selon le mot de Hansen, dans la perspective fébrile d'un ordre où nous sommes constamment menacés de catastrophes et dans lequel "we are compelled continually to keep our hands on the throttle" (1) pour les éviter.

Ainsi disposé par son adhésion à cette théorie et après vingt-cinq pages d'un jeu dans l'esprit et sur le papier avec les diverses pièces de l'échiquier économique ainsi conçu, exercice sans doute passionnant pour l'intelligence quand on est économiste, M. Maurice Lamontagne ne peut que conclure tout naturellement:

"Il faut noter enfin que le nouveau rôle de la politique fiscale exige qu'elle soit bien intégrée, afin de prévenir des orientations contradictoires et de lui conserver sa souplesse et sa flexibilité. Les retards causés par la lenteur du processus administratif ou par le prolongement des discussions entre les autorités qui ne veulent pas s'entendre, peuvent l'empêcher d'intervenir au moment propice et lui enlever une grande partie de son efficacité." (2)

(1) Economic policy, op. cit., p. VII.

(2) Op. cit., p. 198.

L'argument est d'ailleurs ancien. Logiquement ou théoriquement, l'administration par un seul est toujours apparue plus susceptible d'efficacité, de célérité, de facilité dans la manoeuvre. Mais le monde reste divisé sur cette contribution de l'intelligence humaine à la solution des problèmes administratifs, parce que l'expérience a également montré que c'est souvent là un simplisme, un oubli par l'esprit humain de facteurs secondaires ou parfois essentiels d'un autre ordre, qui revêtent extrêmement d'importance sur le plan concret. Si bien qu'en pratique, l'inefficacité apparente de la centralisation et de la multiplicité des sources d'autorité et de contrôle produit souvent de meilleurs résultats; il arrive même que, réflexion faite, après expérience, on s'aperçoive que les méthodes décentralistes se révèlent supérieures même idéalement parlant.

Dans le cas qui nous occupe cependant, la définition précise et l'exiguité du point d'application des forces interventionnistes (un tout petit écart par rapport au vaste ensemble des données économiques), conjugué à la dimension considérable du résultat promis (un équilibre général et permanent de l'ensemble de l'économie) paraissent commander plus que jamais le contrôle unitaire et exiger la capitulation de tous les motifs de décentralisation d'un autre ordre. Jamais, peut-être, la centralisation ne s'est faite plus séduisante pour l'esprit, et aussi pour les consciences, vu qu'elle nous promet, sous cette forme, de nous éviter une centralisation encore plus dangereuse, celle du socialisme. Elle nous est en quelque sorte offerte comme le dernier espoir du monde libre, face à la solution totalitaire. (1)

Keynésianisme
et
centralisation

Aussi, tous les théoriciens keynésiens ont-ils une tendance centralisatrice en matière fiscale. Dans tous les pays fédéraux, la théorie met en cause le problème du partage des juridictions en matière d'impôt. Faut-il attribuer à la présence d'un état d'esprit à priori centralisateur le fait qu'au Canada, elle ait montré, comme nulle part ailleurs, une sorte d'acharnement à substituer le pouvoir central aux provinces. Elle est devenue plutôt un argument-massue pour réduire à quia "l'esprit provincialiste". "Enfin, semblait-on dire par le ton des affirmations, nous disposons d'arguments auxquels ne pourra plus échapper le nationalisme québécois". C'est avec un certain accent de triomphe, notamment,

(1) Maurice Lamontagne, op. cit., pp. 196-203, qui ne fait d'ailleurs que reprendre là sous une forme personnelle des expressions d'opinion que l'on retrouve aussi bien chez Keynes, Hansen, et même en un sens et à sa façon, chez Lerner.

que Maurice Lamontagne, au bout de son exposé théorique et de ses déductions sur la nécessité de la direction par l'Etat, et par l'Etat central, conclut: "Puisqu'il ne semble pas y avoir d'autre alternative (...), nous devons accepter les principales implications qui découlent de ce principe." (1)

Aux Etats-Unis, par exemple, les raisons de vouloir supprimer l'anarchie des juridictions séparées ou multiples sont encore plus grandes qu'au Canada, à cause du plus grand nombre d'Etats. Par ailleurs, on y a plus qu'au Canada le sens des libertés démocratiques, et par suite plus de respect et d'affection pour les autonomies régionales et locales. Il ne s'y trouve pas non plus, comme au Canada, une race conquise que le conquérant espère toujours assimiler par la disparition des autonomies particularistes, préoccupation qui tend à lui faire oublier la valeur de ses propres libertés locales.

Aussi, un homme comme Hansen, pourtant keynésien de la première époque, celle de la plus stricte observance donc des plus fortes tendances centralisatrices, est-il beaucoup plus modéré. Il montre les problèmes que suscitent les juridictions partagées. Il suggère diverses mesures centralisatrices. (2) Pourtant nulle part, il ne parle d'obstacle grave résultant de la concurrence des juridictions fiscales, ni ne fait du contrôle complet des principales sources de revenus par le gouvernement central "un préliminaire essentiel" de la politique fiscale nouvelle, ainsi que l'ont soutenu les conseillers keynésiens du gouvernement canadien à l'occasion des Propositions aux provinces en 1945.

Hansen était tout de même conscient de la nouveauté de l'expérience à tenter et, par suite, comprenait que la prudence ordinaire suggérerait d'y aller doucement dans l'application. Parlant des restrictions que le Sénat américain a jugé bon de mettre à l'action du gouvernement en matière de politique fiscale, il reconnaît qu'un programme de plein emploi "is beset with many difficulties" et que ce serait "an easy matter to upset the applecart altogether. (...) In such a hitherto uncharted sea, there is no doubt something to be said for

(1) Ibid., p. 254.

(2) Fiscal policy, etc., op. cit., pp. 133-134; Economic policy, etc., op. cit., p. 68-69; et aussi Alvin-H. Hansen et Harvey-S. Perloff, State and Local Finance in the National Economy, Norton, New-York, 1944.

tying up to moorings which ensure that one will not float out beyond the sight of familiar land." (1) La remarque est certainement valable au moins autant pour les implications politiques d'un tel programme que pour ses implications techniques ou financières.

D'ailleurs, le même auteur, en collaboration avec un membre du conseil d'administration du Federal Reserve System, a consacré en 1944 tout un ouvrage au problème des finances locales aux Etats-Unis et de leurs relations avec les finances fédérales. (2) Certes, ses propositions sont centralisatrices. Elles tendent à maintenir au budget fédéral en temps de paix, au nom des exigences keynésiennes, la prééminence acquise pendant la guerre quant au volume total du budget par rapport à celui des autorités locales. Elles prévoient des transferts de juridiction au gouvernement central en matière de sécurité sociale, qui peuvent d'ailleurs être admissibles aux Etats-Unis, alors qu'elles ne le sont pas au Canada à cause de la province de Québec, comme nous l'avons vu dans l'Annexe 3 au Rapport général de la présente Commission. Mais nulle part, il n'est suggéré rien de pareil à ce qui est affirmé être "un préliminaire essentiel" au Canada. Bien plus, même si l'auteur n'en tire pas parti aussi à fond que la chose serait possible, ses principes indiquent que la division des juridictions est possible en matière fiscale dans une perspective keynésienne, contrairement à ce qu'affirme M. Lamontagne. (3)

"The various levels of government must, by their very nature, have different types of tax structure", dit-il. Le gouvernement fédéral ne peut pas et ne doit pas taxer la propriété; par ailleurs les corps publics locaux ne peuvent guère pratiquer l'impôt progressif. Outre l'impôt foncier qu'il réserve aux finances municipales, il pose, en somme, en principe, que le gouvernement ayant les plus fortes obligations doit contrôler les impôts progressifs (pour lui le gouvernement fédéral) et les autres, les impôts indirects:

(1) Economic Policy, etc., op. cit., p. 117.

(2) State and Local Finance in the National Economy, op. cit.

(3) Op. cit., p. 192. Il faut admettre cependant, à la décharge de M. Lamontagne, qu'il s'est compliqué le problème en admettant les taxes indirectes à la dignité de taxes de compensation économique, position que Hansen avait abandonnée en 1944 après l'avoir tenue en 1941. Celle de M. Lamontagne est sans doute plus réaliste au point de vue fiscal; restera à voir ce qu'elle doit signifier au point de vue politique dans les relations fédérales-provinciales.

Ainsi , explique-t-il, la structure du système de taxation tend à se rapprocher automatiquement de l'idéal. En définitive, comme il veut supprimer complètement la taxe générale de vente des Etats, il laisse ceux-ci en concurrence avec l'Etat central dans les trois impôts directs (revenu, compagnie, succession), et celui-ci en concurrence avec les Etats particuliers dans la taxe d'accise sur les liqueurs alcooliques et le tabac. (1) Comme quoi des accommodements semblent possibles, quand on le veut bien, même avec les keynésiens les plus convaincus.

Lamontagne aussi en revient des prétentions fédérales de 1945 et se montre en définitive beaucoup moins rigoureux dans ses solutions pratiques que dans ses affirmations de principe. Il admet comme bonne solution, un régime sans entente fiscale, où le gouvernement fédéral se contenterait, pour dissuader les provinces d'utiliser les impôts directs, de leur offrir une subvention sans condition. Chaque province serait libre ensuite de taxer comme elle le voudrait; et il serait même question de lui permettre la concurrence au gouvernement central dans le champ des taxes indirectes, à l'exclusion des douanes. (2) Resterait à voir comment obtiendraient justice les citoyens des provinces qui préféreraient leur autonomie fiscale à la subvention. A tout événement, Lamontagne s'applique ensuite à réfuter les arguments du Rapport Sirois (sans naturellement y faire allusion) et à montrer que le gouvernement central n'en serait pas tellement dérangé dans sa politique keynésienne de stabilité économique.

(1) State and Local Finance, etc., op. cit., pp. 249-262 et aussi ss.

(2) Op. cit., pp. 258-259 et 270-272.

Analyse critique de la nouvelle théorie fiscale

Fondements théoriques de la politi- que fiscale

Cette analyse des théories keynésiennes fait en tout cas ressortir, hors de tout doute, que telle est bien l'inspiration qui a déterminé le gouvernement central à vouloir exercer un contrôle complet sur toutes les grandes sources de revenus budgétaires au pays. Or, qu'en faut-il penser?

Tout d'abord, se pose le problème de la validité de la théorie économique qui sert de base à ces diverses conclusions politiques, telles que présentées dans leur agencement et dans les objectifs qu'elles poursuivent. En fait, si la théorie elle-même n'est pas valable comme théorie ou si dans son exactitude théorique, elle se révèle trop abstraite, trop simplifiée par rapport aux réalités immédiates pour être transposée en conclusions pratiques applicables, tout l'échafaudage s'écroule. Elle n'est tout simplement pas utilisable comme telle, et par suite toutes les conclusions qu'on en a tirées par déduction doivent être révisées. Si l'écart auquel la théorie attribue le malaise économique n'en est pas la cause véritable, il devient douteux que le combler assurera la stabilité économique. Et même s'il l'est théoriquement, mais que l'un des éléments éliminés du tableau dans l'analyse, ou considérés comme fixes, ou bien déterminés (par exemple, les goûts et les habitudes du consommateur) n'est ni fixe ni parfaitement déterminé en réalité, l'écart peut en pratique être compensé par un mouvement de cette variable, et l'intervention ne pas s'imposer en logique parce que susceptible éventuellement de créer elle-même un écart au lieu de corriger la situation. (1)

Or des ouvrages comme ceux de Hansen, de Lamontagne et des autres de la même école n'aboutissent à des solutions que par une série de déductions dérivées de la théorie générale et mises en comparaisons avec la réalité actuelle. Ils recommandent ensuite de modifier celle-ci parce qu'elle ne paraît pas en accord avec leurs conclusions ou modèles théoriques de politique économique et fiscale. Car il ne faut pas s'illusionner sur ce point: quand les keynésiens concluent, par exemple, d'une façon qui paraît pratique parce qu'exprimée dans les termes de quelque chose d'immédiatement réalisable, à une réduction de l'impôt sur le revenu pour activer la consommation et les investissements, leur conclusion est en réalité

(1) Cf. par exemple, Brownlee & Allen, Economics of Public Finance, 2e éd., Prentice-Hall, New-York, 1954, chap. V.

théorique. Elle le resterait même si l'effet immédiat recherché (accroître la consommation ou les investissements, ou les deux) était toujours obtenu, dans la mesure désirée, donc vérifié expérimentalement, ce qui est incertain dans ce cas. (1) Car cet effet n'est pas le véritable objectif poursuivi, et ne constitue pas la raison d'une telle politique. Celle-ci tient en la prétention théorique (non vérifiée expérimentalement) qu'en comblant ainsi l'écart entre l'épargne monétaire et l'investissement (il faudra encore ici vérifier expérimentalement que la méthode employée le comblera), il sera possible de stabiliser la vie économique.

Pour juger à sa valeur la politique fiscale du gouvernement canadien et apprécier le caractère impérieux, inéluctable et précis des directives qu'elle prétend nous imposer, il faut donc se référer à la validité de la théorie économique keynésienne dans son ensemble. Ce travail ayant déjà été fait dans un autre mémoire, nous n'y reviendrons pas ici. Rappelons seulement nos conclusions générales. La théorie keynésienne telle que formulée reste fortement contestée dans toutes et chacune de ses parties par un bon nombre d'éminents économistes. Les keynésiens eux-mêmes admettent la validité d'une bonne partie de ces critiques et s'appliquent constamment à y rajuster leur schéma général, lui-même d'ailleurs contesté dans sa valeur générale même. Enfin, à l'application, on s'est rendu compte que certaines conclusions ou pré-supposés de Keynes ne se vérifient pas expérimentalement et que le schéma initial doit être considérablement compliqué pour arriver à lui faire rendre compte de la réalité d'une façon satisfaisante. Aussi commence-t-on à désespérer de pouvoir lui conserver, dans des limites tolérables, ce caractère de belle simplicité qui en faisait la principale valeur du point de vue pratique.

Cela seul suffit amplement à enlever une bonne partie de leur rigidité aux arguments centralistes en faveur de l'abandon par les provinces de leurs principaux droits de taxation au nom de la stabilité économique de l'économie canadienne. La théorie sur laquelle sont fondés ces arguments n'est pas sûre, et par suite il n'est pas certain que les promesses faites puissent être tenues. Nous avons vu d'ailleurs au chapitre précédent qu'en ces dernières années, le gouvernement central a considérablement baissé pavillon quant à ses prétentions d'avoir trouvé le secret de la prospérité par l'application d'un programme d'une précision mécanique. On peut croire que cela vient de ce que ses conseillers économiques suivent eux-mêmes la courbe d'évolution de la pensée keynésienne et du besoin de rajustement qui s'y fait sentir.

(1) Ibid., p. 292.

Pourtant, il n'est pas contestable que la plupart, sinon la presque totalité des auteurs, s'intéressent énormément à la politique fiscale issue de la "révolution" keynésienne. C'est même peut-être dans le domaine des finances publiques, bien plus que dans celui de la théorie économique, qu'elle aura été effectivement une révolution. Tout le monde trouve un intérêt incontestable à cette combinaison de dépenses publiques coordonnées avec les investissements privés, de manipulation des impôts, de paiements de transfert (quoique ce dernier point soit fondamentalement beaucoup plus discutable, tel que conçu et organisé) et au besoin d'expansion monétaire, avec équilibre budgétaire assuré sur une période d'années, sauf pour cette partie de la dette qui doit normalement croître avec l'accroissement accéléré de l'outillage économique du pays. Personne, ou à peu près, ne contestera que l'action gouvernementale peut ainsi exercer une influence bienfaisante sur la stabilité économique, quoique ce ne soit pas là nécessairement le dernier mot de la question. Mais tous les problèmes ne sont pas résolus, notamment pour ce qui est de savoir comment manoeuvrer une telle politique et éviter l'inflation (1) ou même le socialisme. On n'a pas encore réussi non plus à bien concilier les objectifs politiques avec les objectifs économiques de l'organisation sociale dans un tel plan. Mais l'intérêt général est certain.

C'est que l'ensemble de ces politiques peut fort bien servir en dehors d'un cadre keynésien et indépendamment de la théorie qui l'a constitué. Il relève de l'évidence que les dépenses publiques peuvent mettre des chômeurs au travail et soutenir ainsi le pouvoir d'achat général en temps de déséquilibre et de sous-emploi dans le secteur privé. Les secours directs de la crise de 1929-1938 n'étaient pas autre chose, en définitive, que des paiements de transferts. Qui ne comprendrait pas également que le prélèvement de taxes enlève du pouvoir d'achat ou de l'épargne aux individus? Et qu'une réduction d'impôt accélère la circulation, s'il y a dépense, ou favorise l'épargne et les utilisations qu'on en peut faire, parce qu'elle laisse plus d'argent gagné par les individus à leur disposition? Et puisqu'on a dû faire de l'inflation pendant la crise, un peu sans le savoir et sans le vouloir, pourquoi n'en ferait-on pas à l'avenir en le sachant et en le voulant si la chose est vraiment indispensable? En fait, toutes ces idées là étaient dans l'air et dans des ouvrages plus ou moins orthodoxes avant Keynes. La théorie keynésienne en a provoqué la cristallisation et la coordination dans un ensemble cohérent. Mais quelle que soit la cause des crises, comme elles se manifestent toujours par du chômage et un ralentissement général de la circulation et des investissements, un tel arsenal de moyens peut toujours servir.

(1) Hansen lui-même était conscient que c'était là le grand danger, la grande difficulté. Cf. Economic policy, etc., op. cit., ch. XX.

Ainsi l'attention des esprits ayant été attirée vers ce type de politique, celle-ci sera retenue par plusieurs à cause de ses possibilités d'ordre très général. Ça n'aura pas été la première fois dans l'histoire de la pensée humaine qu'une théorie douteuse ou même fautive aura orienté les esprits vers des solutions praticables et efficaces. L'esprit humain, en fait, a toujours montré une singulière habileté à tirer des conclusions pratiques valables de prémisses souvent inexactes. La science n'aurait jamais rien produit s'il n'avait pu en être ainsi. Depuis le début de son histoire, elle n'a cessé de rejeter, l'une après l'autre, les théories qu'elle avait élaborées. Et pourtant grâce à ces théories, un monde s'est construit dont les réussites sont indéniables au plan technique.

C'est ce que Maurice Lamontagne a manqué de voir quand il invoque, pour prouver la valeur de la théorie, l'appui de la grande unanimité d'opinion parmi les économistes sur l'opportunité de faire des dépenses publiques. (1) "Il est très significatif que leurs divergences de pensée s'atténuent au moment même où leurs sources d'information se multiplient, leurs instruments d'analyse se perfectionnent et les concepts qu'ils utilisent se précisent." Déclaration pleine d'équivoques puisqu'à l'heure actuelle, la théorie keynésienne est en pleine évolution chez les keynésiens eux-mêmes, et soumise par les adversaires au feu d'une vérification expérimentale qui la contredit souvent. (2)

Pleine d'équivoques encore parce que cette adhésion générale à des solutions de finances publiques, selon des dosages divers et à partir de postulats variables, reste théorique, même une fois dégagée de la théorie keynésienne. Ce que nous avons dit dans un paragraphe précédent de l'effet des diverses interventions fiscales relève à ce point de l'évidence qu'il n'appelle pas de démonstration. Mais ce sont des généralités. Pour les transformer en une politique efficace, il faut pouvoir mesurer leurs effets. Or la possibilité d'y arriver, dont dépend l'efficacité réelle de cette politique, est loin d'être établie. Nous ne pouvons nous appuyer sur aucune expérience significative du passé pour les juger, même s'il arrive que certains keynésiens invoquent l'expérience à leur appui. (3) Nous entrons

(1) Op. cit., p. 200.

(2) Harris, The New Economics, Knopf, New-York, 1948; Brownlee & Allen, op. cit.; Kenyon-E. Poole et autres, Fiscal Policies and the American Economy, Prentice Hall, New-York, 1951; William-H. Anderson, Taxation and the American Economy, Prentice-Hall, New-York, 1951.

(3) La seule expérience qui existe est négative. On peut dire: les autres politiques et les autres théories n'ont pas conduit à la suppression des cycles; ou faire un raisonnement analogue pour un effet particulier. Quant aux théories nouvelles, nous n'avons à leur sujet que des expériences partielles: effets obtenus dans certains cas, mais qu'il est souvent difficile d'apprécier exactement à cause de la multiplicité des facteurs en jeu.

vraiment dans une aventure, "uncharted seas" selon l'expression de Hansen. Ce n'est pas un blâme, ni une raison pour ne pas la tenter. C'en est sûrement une pour ne pas consentir à bouleverser tout de suite toutes les institutions traditionnelles, pour "ne pas perdre de vue les paysages familiers" (Hansen).

Aussi la tendance des auteurs les plus récents semble-t-elle nettement dans le sens de la prudence. (1) Dépourvue le plus généralement de toutes ses prétentions à la rigueur, la nouvelle politique fiscale se sent moins dictatoriale. Elle n'a plus besoin du contrôle absolu parce qu'elle se rend compte que de toute façon la précision qu'elle rechercherait ainsi est probablement illusoire. Dépourvue de son caractère mathématique et mécanique, elle devient plus humaine. La politique reprend sa place, et avec elle les autonomies. Parlant justement des relations gouvernementales, Anderson résumera la nouvelle attitude en disant que nous avons tout de même le temps de discuter les problèmes qui peuvent surgir: "The action does not necessarily have to be trigger-quick." (2) Les leçons de l'expérience se sont substituées aux raisonnements géométriques et abstraits. Nous pouvons donc maintenant examiner le problème avec plus de sérénité.

Les principes en jeu

Comme la nouvelle politique fiscale est née dans le monde anglo-saxon, plutôt pragmatique de tendance au point de vue doctrinal, peu d'auteurs, s'il en est, se sont préoccupés des principes de philosophie sociale qu'elle soulevait. Il s'agit, en somme, d'intervention de l'Etat, et tout anglo-saxon, britannique, canadien ou américain, qu'il soit capitaliste ou socialiste, n'est pas loin d'adhérer en somme à peu près totalement au credo de Stuart Mill en la matière; à savoir qu'il est difficile de trouver d'autres raisons à l'intervention ou à la non-intervention de l'Etat, "except the comprehensive one of general expediency". Pour une telle philosophie, le fonctionnalisme fiscal ne soulève évidemment aucun problème. Il pourrait ne pas en être ainsi à partir d'une philosophie de l'intervention de l'Etat selon le principe supplétif.

En soi, ce principe paraît assez bien s'accorder avec une doctrine qui fait du budget de l'Etat le régulateur, ou l'élément compensateur de la vie économique selon la théorie keynésienne. N'en

(1) Cf. Brownlee & Allen, op. cit.; Kenyon-E. Poole, op. cit.; William-H. Anderson, op. cit.

(2) Op. cit., p. 17.

est-ce pas exactement une application directe ? Le secteur libre évolue selon son goût, en toute liberté. Il organise, dépense, produit, vend. De son fonctionnement résulte cependant un écart grandissant entre deux données résultant de son activité : la dépense de consommation et le revenu. L'écart se corrige au moins en partie par les investissements privés, qui utilisent l'épargne, ou différence entre revenu et dépense, pour la transformer elle-même en dépense. Mais rien dans le mécanisme naturel de l'économie n'assure que les investissements privés évolueront au même rythme que l'épargne. Un nouvel écart, irrégulier celui-là, est donc possible entre l'épargne monétaire et l'investissement. L'Etat interviendra pour le combler ou pour stimuler l'entreprise privée à y arriver. N'est-ce pas de la supplémentarité ?

C'en est, mais tel quel c'est le type de supplémentarité qui caractérise le néo-libéralisme économique. Le principe supplétif exige davantage de l'Etat : qu'il n'intervienne lui-même que s'il n'est pas possible à des collectivités inférieures de régler le problème. C'est-à-dire que l'Etat ne peut pas se contenter de compléter l'action individuelle ou concurrentielle ; il doit s'occuper d'abord de faciliter aux collectivités inférieures le moyen d'organiser elles-mêmes la solution de leurs problèmes. Et il ne doit intervenir directement qu'en dernier ressort. Autrement dit, l'initiative privée organisée doit tendre à réduire au minimum les fonctions économiques de l'Etat ; et celui-ci doit chercher d'abord à susciter des solutions ainsi décentralisées avant de faire intervenir, en principe, le budget de l'Etat et les finances publiques. Cela, à longue portée bien entendu ; en attendant la réalisation des programmes fondamentaux, on admettra le soutien temporaire de l'Etat sur une plus haute échelle.

Il est évident à priori que d'autres moyens pourraient être pris pour arriver au résultat visé par la politique des travaux publics ou de la taxation. En supposant, pour simplifier, que nous sommes en présence d'un cas keynésien, où il s'agit bien d'activer la consommation ou les investissements pour combler l'écart entre ceux-ci et l'épargne, on pourrait jouer sur les salaires ou sur les prix, plutôt que sur les impôts. Une meilleure planification des investissements privés pourrait les accorder mieux au rythme de l'épargne. Et des solutions semblables pourraient être envisagées dans d'autres cas. Sans doute, elles supposeraient que, sans nécessairement supprimer la concurrence et le mécanisme des prix, il existerait une meilleure coordination des efforts et des politiques du secteur privé. Cette coordination présenterait peut-être l'avantage de chercher le règlement de la difficulté à l'endroit même de l'économie où il se produit, au lieu d'essayer de le régler de loin, de la hauteur de l'Etat, par une action forcément générale et qui risque de ne pas faire sentir son action exactement là où il le faudrait, ou de provoquer ailleurs d'autres réactions défavorables.

C'était l'objectif d'une théorie qui a eu sa vogue dans les années '30, que Keynes lui-même a patroné (1) et que son utilisation par les pays fascistes a déconsidéré injustement par la suite: l'organisation professionnelle. De plus en plus, on revient à ce genre de raisonnement devant les difficultés que rencontre l'application des politiques fiscales. Aussi l'insistance est-elle plus grande aujourd'hui qu'autrefois, chez divers auteurs comme chez notre ministre des finances, à ne pas trop attendre de la politique fiscale. Elle devient davantage un élément dans un ensemble avec tendance à insister sur les autres aspects. L'expérience vient en somme ratifier la sagesse d'une philosophie sociale vraiment humaniste.

Mais du point de vue de la province de Québec, le fonctionnalisme ne pourrait lui convenir que dans ces termes. Il lui serait difficile, par suite, de laisser à une autorité étrangère à ses conceptions le soin d'en déterminer le sens. Dans l'état d'indétermination où se trouvent encore la théorie et la pratique, le fonctionnalisme non régi par cette conception du principe supplétif pose au surplus de redoutables problèmes à une philosophie attachée à la doctrine de la propriété privée et qui fait un devoir à l'Etat de ne pas ruiner celle-ci par des impositions excessives. Avec son alternance de moyens inflationnistes en temps de crise et de taxes très élevées en temps de prospérité, afin de maintenir à tout prix un gros budget et aussi d'essayer de réduire la dette publique, cette politique peut aisément en venir à ruiner l'esprit d'épargne si elle n'est pas conduite avec prudence, c'est-à-dire dans l'idée de respecter certaines valeurs même s'il faut pour cela accepter certains sacrifices.

D'ailleurs poussée jusqu'à ces ultimes limites, elle peut équivaleoir à une suppression pratique de la liberté en matière d'utilisation du revenu personnel, à une mécanisation complète de la répartition. Elle y tend déjà par la sécurité sociale imposée. Mais elle peut y aboutir aussi par le mécanisme général de son intervention. Le jeu des impôts et de l'inflation, conditionné uniquement par des exigences globales, constitue un moyen aveugle de disposer des revenus individuels au gré de l'Etat. Il n'accorde pas assez d'attention aux situations et aux mérites particuliers. Par rapport à leurs revenus, les citoyens redeviennent "taillables et corvéables à merci" et l'Etat agit comme une force mystérieuse qui dispose des fortunes à volonté et rend illusoires les efforts individuels de prévision.

De ce point de vue, l'insistance du fonctionnalisme à orienter les finances de l'Etat selon l'objectif à peu près unique de la stabilité économique est grosse de conséquences. On en voit la démons-

(1) La fin du laisser-faire, dans Essais de persuasion, Gallimard, 1933, pp. 224-226.

tration dans l'ouvrage de M. Lamontagne: partant de ces postulats, il aboutit à la conclusion que, face aux exigences de la politique économique, tout le reste doit céder. Heureusement que l'activité humaine offre généralement d'autres ressources, pour se tirer d'affaires, que celles de l'esprit de géométrie! Il n'en reste pas moins que, dans les mains d'un gouvernement imbu de tels principes, le contrôle de la politique fiscale peut devenir un instrument terriblement dangereux pour les valeurs spirituelles; surtout, dans un pays comme le nôtre, quand il s'agit de celles des autres!

D'ailleurs, la province de Québec n'est pas seule à tenir à des valeurs supérieures. Un auteur américain comme Brownlee fait justement remarquer qu'il ne faut pas tout attendre des solutions fiscales. "A degree of stability which is desired by many people may not be achievable except at costs which these people would not be willing to bear if they had full knowledge of what is possible." (1) Après tout, dit-il, la solution fiscale n'étant pas la seule possible, avant d'en faire un absolu, il faut voir si le même résultat ne pourrait pas être obtenu par d'autres moyens sans exiger les mêmes sacrifices. Face au problème du Canada, cette idée mérite d'autant plus d'être retenue que les difficultés constitutionnelles ne viennent même pas de l'ensemble de la politique fiscale, mais uniquement de l'usage que l'on veut faire des moyens de taxation à cet effet. Ni la politique monétaire, ni la pratique des dépenses publiques, ne soulèvent de problèmes bien sérieux; ni non plus une certaine action par les impôts dans les champs propres de la juridiction fédérale, ou même dans l'ensemble de l'économie avec la collaboration des gouvernements provinciaux. Les difficultés depuis dix ans sont venues de la prétention qu'aucune action efficace n'est possible sans l'action sur l'impôt et sans une concentration totale de cette action.

Bref, ces déviations de fait sont probablement révélatrices d'une faille quelque part dans les principes. Le problème qui se pose au fond, c'est de savoir si l'Etat doit cesser d'être avant tout une entité politique et devenir presque exclusivement une entité économique, une autorité dont tous les mouvements seront conditionnés par les exigences de la stabilité économique. Poussé jusque-là, le fonctionnalisme, loin de nous éloigner idéologiquement du communisme, contribue au contraire à nous en rapprocher considérablement; car c'est une des principales doctrines du marxisme que celle de la substitution à l'Etat dit bourgeois ou politique, d'une sorte de collectivité guidée uniquement par les exigences économiques de l'organisation sociale. Autrement dit, de ce que les gouvernants ne se soient

(1) Op. cit., p. 105.

peut-être pas suffisamment souciés dans le passé des conséquences économiques de leur politique budgétaire -- dans nos pays, l'exiguité du budget rendait tout de même la chose moins importante pour toutes fins pratiques --, ou encore de ce que la dimension des budgets rende impérieux le souci de mesurer la portée économique des gestes gouvernementaux (1), ou plus encore de ce que la stabilité économique puisse être affectée par une action budgétaire positive, s'ensuit-il que le budget doive perdre toute son autonomie politique et devenir une simple soupape de sûreté du régime économique général?

Une telle conception est difficilement conciliable avec une saine doctrine de l'Etat. L'Etat, en saine philosophie, reste avant tout une entité politique, dont l'activité économique ne relève qu'à titre accessoire, puisque celle-ci doit être avant tout le fruit de la libre initiative des individus et de leurs groupements librement organisés. La poursuite des activités politiques de l'Etat doit donc être sa fin première. Il est évident qu'il requiert pour cela un budget. Le budget, sous ce rapport, doit être équilibré par l'impôt; et pourquoi pas annuellement, compte tenu des endettements admissibles afin de répartir autrement le fardeau des actifs ayant une valeur permanente, etc ?

A l'intérieur de ce cadre général, s'insèrent d'ailleurs les points de vue des Etats fédératifs et des données politiques qui en expliquent l'existence. En découle le plus souvent, la nécessité d'une autonomie politique véritable des Etats particuliers, donc l'obligation pratique d'avoir leur budget propre. De là, proviennent la répartition des juridictions en matière fiscale et le désir d'éviter au maximum le recours aux subventions d'un gouvernement à l'autre.

Tout cela doit-il être mis de côté sans crier gare, à la seule apparition d'une théorie qui prétend avoir trouvé le secret de la stabilité économique? Faut-il tout abandonner sur la foi de purs raisonnements, parce qu'on nous menace de ne pas pouvoir tenir des promesses théoriques si nous ne consentons pas tout d'abord à mettre de côté toutes les valeurs politiques et sociales autour desquelles s'est édifiée notre vie? Philosophiquement, la réponse affirmative ne serait admissible qu'en fonction du matérialisme historique et économique, c'est-à-dire du primat des valeurs économiques sur toutes les autres. En fait, ce ne serait même pas le primat des valeurs économiques intrinsèquement prises, puisque comme

(1) Brownlee & Allen, op. cit., ch. I.

le mortrent Brownlee & Allen, il peut y avoir conflit entre la stabilité économique envisagée à divers degrés et d'autres objectifs de progrès économique à longue portée. (1)

Certes, en vertu d'un principe supplétif sainement compris, il y a de la place pour une juste conception d'un fonctionnalisme budgétaire économique. Mais il n'est pas démontré -- et idéalement le contraire se conçoit très bien -- que la pratique du fonctionnalisme ne mettra pas en conflit, à un moment donné, les règles budgétaires dictées par une saine conception politique de l'Etat et celles qu'exigerait un pur fonctionnalisme de stabilité économique. On l'a d'ailleurs déjà fait remarquer au sujet des travaux publics: qu'ils dérangent ou non l'économie, qu'ils risquent d'engendrer des fluctuations dangereuses dans la consommation, l'épargne ou l'investissement, certains travaux devront être faits de toute façon. Les dépenses de guerre en fournissent un exemple patent dans le cas d'un pays victime ou menacé d'une agression. Mais la même situation peut se présenter pour d'autres dépenses d'utilité courante, comme pour l'équilibre budgétaire en général et le refus de recourir à l'inflation afin de sauvegarder les intérêts de la propriété ou de garantir la stabilité d'un système de sécurité sociale privée, etc. Le bien public est le bien commun d'un ensemble de personnes privées; ce n'est pas le bien grégaire d'un troupeau conduit selon les règles d'une fin extérieure à lui-même. C'est pourquoi il n'est pas avant tout une somme de biens matériels. (2)

Si les études et les expériences à venir finissent par établir que, grâce à une heureuse coïncidence, tous ces objectifs se concilient parfaitement, tant mieux. Mais à priori, il faut poser en principe -- du moins telle est l'opinion philosophique la plus influente dans la province de Québec -- qu'il y a des valeurs supérieures à la stabilité économique et que, par suite, un fonctionnalisme budgétaire intégral n'est pas admissible. Sans doute, la question deviendrait-elle cruciale s'il n'existait aucun autre moyen de réaliser la stabilité économique à un degré suffisant pour rendre l'instabilité relative tolérable, mais c'est ce que personne ne peut prétendre être prouvé. L'alternative keynésianisme ou socialisme, posée par plusieurs, est une fausse alternative, du moins pour autant qu'il s'agisse de la prendre comme un fait vraiment avéré. Et sur le plan du raisonnement et de la déduction, une reconstitution organique de la société offre des possibilités qui devront être explorées et exploitées plus à fond, avant qu'on puisse nous prétendre acculés à un choix aussi rigoureux entre nos principes et la misère matérielle.

(1) Op. cit., pp. 117-118.

(2) Cf. Annexe 3 du Rapport de la Commission, La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels, Troisième partie, ch. III, par. 6-10.

En pratique de plus, ce serait risquer d'assurer la primauté totale de l'Etat sur la personne que de lui accorder, en vertu du fonctionnalisme, la mission spécifique de garantir la stabilité économique et de procéder à des interventions constantes à cette fin en prévision de ce qui pourrait arriver autrement. Encore là, avant d'accepter un tel fait, il faudra attendre l'expérience et la démonstration que le système économique puisse fonctionner dans de telles conditions sans mettre en danger les droits et les valeurs privés et sans condamner l'individu au rôle de simple serviteur de la collectivité.

Autrement dit, avant d'en arriver là, il faudra d'abord expérimenter dans un sens plus conforme aux principes; celui d'une action de l'Etat quand le besoin s'en fera réellement sentir. Dans les périodes d'activité normale, le budget sera administré en fonction des besoins de l'Etat dans sa fonction politique générale, qui inclut d'ailleurs certaines missions économiques (outillage, législations économiques et sociales appropriées, etc.). La prévision d'un budget différé de dépenses pour les périodes difficiles pourra naturellement être envisagée; mais l'impôt sera administré en vue d'équilibrer le budget et de liquider les dettes résultant des périodes antérieures de dépression. Cela lui confèrera automatiquement d'ailleurs un caractère cyclique. Mais l'Etat laissera aller l'économie à son mouvement naturel et cherchera surtout à rendre le budget le plus neutre possible par rapport à ce mouvement (politique budgétaire passive en temps de prospérité, sauf exceptionnellement dans les cas d'inflation notoire). (1) Les mesures budgétaires vraiment actives économiquement parlant n'interviendraient qu'en cas de besoin, c'est-à-dire de menace réelle de dépression.

Il est difficilement acceptable par exemple, quand cela n'est pas par ailleurs nécessaire, que les impôts soient maintenus élevés uniquement en vue de parer à une inflation problématique de prospérité ou de pouvoir les abaisser en temps de crise. Si les circonstances permettent de soulager le contribuable au point d'enlever toute efficacité aux baisses d'impôt advenant une menace de dépression (éventualité sans doute assez hypothétique d'ici quelques années à venir, vu les charges actuelles des Etats), l'Etat recourra alors à d'autres moyens d'action fiscale. Ces "jeux" d'impôt sont d'ailleurs plus cérébraux que réalistes; du moins paraissent-ils tels jusqu'à preuve du contraire. Il n'est pas évident, en effet, que l'économie ait besoin de ce soutien constant de l'Etat pour pouvoir fonctionner convenablement. Dans leurs raisonnements à ce sujet, les keynésiens

(1) Même dans les cas d'inflation notoire, il paraît en général bien préférable d'agir alors sur les causes mêmes de l'inflation, qui seront en dehors du budget si celui-ci est équilibré avec un excédent.

ont souvent oublié que la dépense publique n'accroît pas toujours le revenu national et qu'en certains cas, et probablement d'une façon assez générale dans la période ascendante du cycle, elle ne fait que se substituer à une dépense privée, avec moins d'avantages quand la dépense en question n'avait pas auparavant été jugée de celles qui sont indispensables. C'est le moment de rappeler et de retenir les "vérités si simples et si faciles" que Say avait déduites des principes élémentaires de la science économique: les dépenses de l'Etat ne sont pas toujours vraiment productives.

Les limites
de la politique
fiscale

Ces conclusions dérivées des principes prennent d'autant plus de valeur qu'elles sont ratifiées par la pratique, en ce sens que la possibilité et l'efficacité d'une politique minutieuse n'est pas démontrée. En ces dernières années, les spécialistes en finances publiques ont pu reprendre et approfondir davantage la question. Aux généralités établies par les théoriciens purs, ils ont apporté le concours d'analyses plus profondément engagées dans le concret. Leurs jugements ont tenu compte davantage de toutes les données du réel. Comme on pouvait s'y attendre, peu de ces ouvrages sont aussi catégoriques qu'auraient pu le souhaiter les partisans initiaux des politiques fiscales, même si à peu près tous se rallient à l'idée fondamentale d'utiliser ces méthodes pour aider à résoudre le problème de la stabilité économique.

Un certain nombre de limites sont d'abord imposées par le caractère rudimentaire de la théorie sous-jacente: la théorie keynésienne. Nous y avons déjà fait allusion précédemment et nous ne nous y attarderons pas pour la raison déjà mentionnée. (1) Signalons seulement une conséquence importante de ce fait, selon Brownlee & Allen, à savoir que l'un des grands avantages institutionnels de la politique fiscale -- soit éviter d'autres contrôles plus directs sur la vie économique -- s'en trouve grandement affecté. Cette politique ayant été dérivée d'une théorie qui avait considéré comme fixes un bon nombre d'éléments (ou variables dites exogènes: changements technologiques, accumulation de capital, etc.), les modifications que subissent ces variables dans la réalité, peuvent, par leur évolution, aggraver ou annuler les mesures fiscales. Pour garantir l'efficacité de celles-ci, il faudrait en somme soumettre les autres éléments au contrôle du pouvoir public. Cela est possible dans certains cas, mais ne l'est guère dans d'autres. "The costs of controlling them, nous dit l'auteur, (the sacrifices which would have to be made in other objectives of social policy) are so high that it is best not to try to subject them to control." (2)

(1) Cf. p. 36.

(2) Op. cit., p. 81.

Cela s'applique au surplus tout particulièrement à l'une des variables que les keynésiens considèrent comme endogènes, la consommation, et à laquelle les auteurs récents refusent de plus en plus de reconnaître la stabilité relative que Keynes conférait à son évolution, d'après ses raisonnements. (1)

A la suite de cette analyse, que ces auteurs ont poursuivie en vue de déterminer si la politique fiscale devait quand même se préoccuper de stabilité économique, ils concluent à l'affirmative, en vertu précisément des mérites intrinsèques de l'action fiscale sur diverses variables de l'économie indépendamment de toute théorie économique précise. (2) Cependant, des incertitudes quant aux variables exogènes il résulte que "predicting the exact paths of certain variables through time and the way in which these paths will be modified by fiscal action will be impossible, even if our theory and quantitative estimates describing the economy were accurate." (3) Or non seulement la théorie peut-elle comporter des erreurs comme le laissent croire les critiques et les admissions des keynésiens eux-mêmes, mais les données statistiques sur lesquelles se fonde l'action mesurée selon l'importance du besoin sont nécessairement imprécises. Et fussent-elles précises, elles ne nous seraient que d'une utilité relative, puisqu'elles représentent le passé et que les mesures fiscales sont nécessairement orientées vers l'avenir, c'est-à-dire ne peuvent être établies que sur des estimés, des prévisions.

La difficulté de prévisions exactes en ce domaine joue aujourd'hui un grand rôle quand vient le moment d'apprécier l'efficacité des politiques fiscales et du genre de mesures à employer. Elle intervient d'abord, quand il s'agit de déterminer le moment de l'intervention -- ou en supposant une intervention constante --

(1) Ibid., p. 88.

(2) Il n'est pas besoin, en effet, de s'attacher à une théorie bien savante pour comprendre, par exemple, avec Anderson, qu'une politique fiscale suffisamment souple "can be of material aid in curbing the undesirable characteristics of the various phases of the business cycle. This is especially true in inflationary periods when the proper degree and distribution of taxation could have strong anti-inflationary results. On the downswing, with multi-billion-dollar budgets, covered largely by taxes, it seems economically logical that the right kind of "tax reduction" could be a strong anti-recession instrument". (Taxation, etc., op. cit., p. 17)

(3) Brownlee & Allen, op. cit., p. 93.

le sens qu'il faut lui donner. "Assuming that there was agreement as to what constituted a bad situation, écrivent Brownlee & Allen -- and such agreement might not be readily obtained -- there could still be much disagreement as to what direction the action should take and how intensive the action should be. Such disagreement would arise from the different forecasts (regarding the outcome of a particular course of action) which would be made by the different individuals whose judgments might be solicited." (1) Kenyon-E. Poole (2) rappelle à ce sujet, "the cleavage of opinion among economists and Presidential advisers on the direction in which the economy had been moving from 1945 up to, and even into, the downturn in 1949..."; et Roland-I. Robinson, le résultat d'une consultation du Twentieth Century Foundation en 1945: "Benjamin Anderson recommended that the rates of interest be allowed to rise. Alvin Hansen recommended that they be stabilized at low levels. Howard Ellis took the rather qualified position that whereas the level of interest probably should be stabilized, in the face of real inflationary pressures, this stabilization should not be carried out. Three economists (J.M. Clark, Sumner Slichter, and John Williams) dismissed interest rate policy without a firm recommendation." (3)

En somme, nous disent encore Brownlee & Allen, "much of the discussion about fiscal policy has assumed that it is possible to predict changes which are to be offset." Cela est déjà difficile, mais ne suffit pas encore. Une fois d'accord sur les tendances, encore faut-il s'entendre sur le degré d'intervention nécessaire et sur les effets escomptés. Or, "the exact magnitude of the values that will be taken by (the) uncontrollable factors at any future time cannot be accurately forecast. Consequently, we are always subject to the danger of expecting inflation, acting to offset it and finding that depression is the outcome because we have made a wrong forecast. Or, we may expect depression, act to offset it, and find that our guess was wrong, an inflationary movement being the result." (4)

Nous connaissons, en définitive, peu de chose sur les réactions véritables des hommes d'affaire ou même des consommateurs face à telle situation et à telle intervention gouvernementale. (5)

(1) Ibid., p. 103.

(2) Op. cit., p. 29.

(3) Fiscal Policies and the American Economy, op. cit., p. 70.

(4) Op. cit., p. 117.

(5) Ibid., p. 69.

D'ailleurs les effets des taxes sont variables avec les circonstances et ne sont pas toujours les mêmes dans des circonstances apparemment identiques; et cela aussi bien quand à leur incidence que quant à la réaction qu'elles engendrent sur les décisions économiques de dépense, d'épargne et d'investissement. (1) Nous aurons l'occasion de voir au prochain chapitre, combien il peut-être difficile de prévoir les changements résultant des impôts, donc de mesurer l'action envisagée en termes d'effets excomptés.

Le degré d'exactitude en matière de prévisions économiques, en pareille circonstance, s'apparente à la prédiction des résultats d'une série de coups de dés. Sur une longue période et pour un grand nombre de coups nous pouvons calculer juste, mais s'il s'agit du résultat du prochain coup, nos chances de succès seront fort réduites. "The consequences of such elements, ...

... for economic policy are important because of the dangers of overadjusting policy variables (such as the level of tax collections, for example) to compensate for changes in them. For example, a change might be made to compensate for a fall in investment. After this change, however, it might be found that investment had suddenly risen again with inflationary consequences which would have been avoided if no change in policy had been made." (2)

Aussi, l'erreur est-elle non seulement possible ou probable, comme le craint Brownlee, mais de l'avis de Poole, il s'en est déjà produit. Aux Etats-Unis, les réductions d'impôts de 1948 et le déficit budgétaire de 1950 tomberaient dans la catégorie des impairs de ce genre et auraient contribué à accentuer l'instabilité. (3)

A toutes ces restrictions s'ajoutent celles que les circonstances politiques imposent dans une démocratie. Le budget cyclique offre de sérieuses difficultés à ce sujet. Il ne sera pas toujours facile de faire approuver aux hommes politiques, à la veille des pé-

(1) Ibid., p. 77; William-H. Anderson, pp. 79 et ss.; Kenyon-E. Poole, op. cit., pp. 37-38, 109 ainsi que chap. VII, pp. 310 ss.

(2) Brownlee & Allen, op. cit., p. 89. Aussi Poole, op. cit., p. 108.

(3) Op. cit., p. 89.

riodes électorales, le maintien de taxes très élevées pour couvrir les déficits des temps de crise, (1) pas plus qu'ils se rendront aisément à l'idée de retarder, d'un temps qui peut paraître "indéfini" aux électeurs, certaines dépenses. (2) Par ailleurs, le niveau des dépenses élevées établi pendant les périodes difficiles va devenir un instrument de politique de pouvoir. "There is danger that a compensatory net excess of outlays may turn out to be fixed charges. It is so often said that our present federal budget is dominated by fixed charges that one cannot help but take a dim view of increased outlays even when current conditions seem to justify them. Complaining about the size of the debt directs attention to a less important danger of compensatory finance; the real danger is uncontrolled expenditures." (3)

Si nous tenons compte de toutes ces possibilités d'erreur, concluent Brownlee & Allen, "we can see way in which well-intentioned fiscal action might lead to results which were wholly unexpected." (4) En somme, nous avons considérablement amélioré nos connaissances du mécanisme des finances publiques, mais il est impressionnant de devoir constater "how much remains to be known before many of the important questions associated with public finance can be satisfactorily answered." Quels sont les principaux secteurs d'ignorance. Les auteurs les ramènent à quatre:

"(1) The extent to which variations in activity in one sector of the economy are transmitted to the rest of the economy and hence result in fluctuations in the level of national income and the price level. Dividing the economy into as few sectors as is currently fashionable, one still can only make statements about the direction of changes in the equilibrium levels of selected variables. Measurements of the important characteristics of the relevant relations are still too imperfect to permit successful forecasting.

"(2) The effects of public activity upon private activity. This area of ignorance is reflected both in poor theories as well as inadequate facts. For example, an increase in taxes collected to finance an unpopular war may have a very different impact

(1) Poole, op. cit., p. 67.

(2) Poole, op. cit., p. 29.

(3) Roland-I. Robinson, dans Fiscal policies and the American Economy, op. cit., p. 76; aussi William-H. Anderson, op. cit., p. 548.

(4) Op. cit., p. 93.

upon supplies of resources than an increase in taxes collected to finance a widely requested expansion in a police department, fire department, or sewage system. Yet theories relating to the impacts of taxation upon the price level generally have ignored these differences. And empirical investigations of such differences would be extremely difficult to design.

"(3) The optimal scale of public expenditures. One is started by the extent to which the provision of free public education, highways, parks, and the like is taken for granted. The economic theory for evaluating this question is not lacking but seldom been applied.

"(4) The appropriate framework for intergovernmental fiscal relations. The decided trend toward centralization of governmental functions in the Federal Government has been partly the result of tax limitations imposed upon state and local governments at a time when our national income was smaller and there were weaker demands for public services than at present. A classification of governmental activities according to the governmental units that can most efficiently perform them and the formulation of financial arrangements to encourage performance in accordance with such classification is sorely needed.

(...) "An enumeration of what remains to be known is a measure of the qualifications that should be attached to the answers we can now offer as well as a forecast of that we may expect analyses of fiscal policies to include in the future."(1)

Même son de cloche dans l'ouvrage de Poole. Tout bien compris, nous dit Henry Oliver, "fiscal policy cannot by itself ensure absence of serious unemployment. If persons setting wage rates and other prices act aggressively enough, continue-t-il,

... any increase in aggregate expenditures can be offset; and if imbalances within the price system are bad enough, increases in aggregate expenditure can even be prevented (unless governmental outlays approximate wartime proportions). Further,

(1) Op. cit., pp. 397-399.

since recession is frequently -- probably usually -- associated with sharp declines in particular demands, it is not likely that all the resources made jobless by the recession can quickly be adapted for use in new ways. Finally, if the economy should again be so unlucky as to be characterized by the combination of evils leading up to the 1930's, fiscal policy would have to be very ambitious indeed to do more than keep unemployment within bearable limits and relieve the poverty of the unemployed." (1)

Dans les perspectives de fluctuations plus modestes, comme celles que nous pouvons envisager d'ici quelque temps, la politique fiscale peut cependant aider considérablement. Toutefois...

"Because of the hazards of prediction and the dangers of stimulating expenditure too much, attempts completely to iron out the business cycle and keep employment uninterrupted at very high levels seem to be unwise." (2)

Quant à Anderson, voici ce qu'il a à dire sur cette partie de la politique fiscale qui nous intéresse plus spécialement ici: l'impôt.

"Principles developed concerning the relation between taxation and private business activity range from the largely hypothetical to a smaller portion which is inductively confirmed enough to gain reasonable acceptance. On a firm foundation, for example, are the principles relating to the effects of taxes on saving, consumption, incentives to invest, and the distribution of income.

"When the problem becomes one, however, of relating these factors to the functioning of the economy at high and increasing levels of production and employment, the economic chorus becomes more dissonant. (...)

"Much of the disagreement concerning tax effects could be reduced through improved quantitative knowledge. Not enough is known, for example, of the short-and long-run elasticities of desire for income and leisure, for savings and consumption, nor of the importance of non-monetary incentives to business activity. Even the more firmly-held principles concerning the effects of taxation upon savings, consumption, and incentives to invest have not been adequately verified. As a result, tax decisions and tax principles must be based in large measure upon the most

(1) Fiscal Policies and the American Economy, op. cit., p. 129.

(2) Ibid.

reasonable assumptions. Although workable policy can in most cases be found, the assurance of more concrete data would be welcome." (1)

En somme, reprend-il plus loin après avoir examiné tous les aspects du problème, "It is not known as yet to what degree tax policy can contribute to alleviating a depression. It seems quite certain that basic tax adjustments can be made which will contribute over the long run to a more satisfactory level of business activity and investment and to a rapid rate of technological change. But whether compensatory cyclical tax policy can offer material assistance against the downswing of an enterprise economy remains yet to be seen." (2) Et en temps de prospérité, un usage abusif ou inconsideré peut faire plus de mal que de bien:

"There is the complexity of the whole problem of the economic effects of taxation and of the application of tax changes of the right kind at the right time to the right degree to achieve the effects desired. There is the correlative problem of getting the legislative body to exercise fiscal fortitude and discipline (...) There is the danger of overcompensation; in prosperity, in particular, there is the danger of impairing private incentive or of carrying tax remedies so far as to bring about a recession rather than merely to curb prosperity's inflationary excesses.

"Taxes must never be so severe as to impair the revenue productivity of the tax sources. This risk can occur on either the investment or consumption side of the balance. Taxes should avoid harming the total national real income and economic progress. If too highly graduated, they bring about inefficiencies and waste in business. (...)

"Frequent changes in the kinds of taxes and tax rates react harmfully upon the confidence and morale necessary for business planning. Time lags between proposals for tax changes and their adoption, between tax changes and their effects, and between tax receipts and expenditures create uncertainty and hesitation in the making of business decisions. This contributes in some measure to business instability.

"For these reasons taxation must not attempt to do the whole job of ironing out cyclical fluctuations and bringing about more prosperous conditions. But when rationally used, taxation has an important role to play along

(1) Op. cit., pp. 504-505.

(2) Ibid., p. 565.

with the other factors of fiscal, monetary, banking, and general economic policy." (1)

C'est là un ton bien différent de celui que nous avons entendu dans les documents cités au début du présent chapitre et au précédent. En somme, on ne croit plus guère possible une action offrant le degré de précision capable de nous permettre la réalisation d'un objectif aussi déterminé que celui de la politique proprement keynésienne. La théorie fiscale des mesures anticycliques, tout particulièrement dans l'usage des impôts, en est encore au stage purement intellectuel des conclusions logiques et déductives. Comme en matière économique, l'expérience a montré maintes fois que de telles conclusions ne sont jamais rigoureusement exactes parce qu'il est rare que tous les facteurs aient pu être envisagés et situés dans leur véritable perspective réciproque, nous en sommes encore, en pratique, à la période des tâtonnements. Tout ce qu'il est possible de faire en matière de taxation, (2) c'est de procéder, un peu à l'aveuglette, à certaines modifications suffisamment prudentes, compte tenu des tendances générales de l'économie telles qu'on peut les percevoir au moment de la rédaction du budget. Nos données ne sont même pas assez sûres pour qu'il vaille la peine d'intervenir quand les écarts sont peu prononcés et qu'ils ne montrent pas une tendance très nettement anormale. Le danger que les interventions fassent plus de mal que de bien dans les autres cas apparaît même suffisamment grand pour que l'opinion se développe de soumettre l'intervention à un arrangement qui assure la flexibilité automatique (built-in flexibility) du régime des impôts.

L'idée fut mise de l'avant pour la première fois, semble-t-il, par le Committee for Economic Development en 1947. (3) Deux types de flexibilité sont envisagés. L'une absolument naturelle, consisterait à établir une échelle d'impôt scientifiquement calculée sur une base susceptible d'assurer les résultats budgétaires désirés en une année normale; les taux resteraient ensuite fixes et le rendement évoluerait avec la conjoncture économique, qui déterminerait ainsi automatiquement l'état d'équilibre du budget d'une année à l'autre. Dans l'autre système, des barèmes ou indicateurs seraient choisis en fonction desquels les taux d'impôts varieraient eux-mêmes automatiquement avec la conjoncture, le rendement final dépendant alors à la fois des changements automatiques des taux et de la conjoncture. Ce dernier système

(1) Ibid., p. 568.

(2) La mesure des travaux publics peut naturellement être assez précise, puisqu'elle dépend d'une donnée facile à établir -- relativement d'ailleurs, à preuve les nombreuses discussions politiques sur la valeur des chiffres --; le nombre des chômeurs.

(3) Taxes and the Budget, CED, nov. 1947.

comporte une part plus grande de risque par rapport aux erreurs possibles dans le choix des barèmes.

Les trois auteurs récents que nous utilisons ici sont sympathiques à cette idée, à des degrés divers. Chacun d'eux voit clairement les avantages et les inconvénients du système: ajustement moyen ou approximatif aux exigences de la situation, mais avec atténuation des erreurs possibles; ou meilleure adaptation par l'action discrétionnaire, au moins en théorie, mais avec toutes les possibilités d'erreurs inhérentes à l'imprécision des prévisions et à l'inexactitude des données. Les trois sont également d'accord que la flexibilité automatique ne vaudrait que pendant les périodes de prospérité et de récession; pas en temps de dépression.

Brownlee & Allen nous expliquent en détail leurs raisons de favoriser la flexibilité automatique.

"The central issue in the argument as to whether changes should be automatic or discretionary is, in our opinion, the ability to forecast. (...)

"If a particular set of forecasts could always be relied upon (i.e., had a sufficiently high probability of being realized), and if the limits of reliability were narrow enough to make these forecasts useful, a rather strong case for discretionary action could be constructed. For example, if forecasts of gross national product for a given quarter of the year could be made one year in advance and were within \$2 billion of the actual values 19 out of 20 times, such forecasts could provide a basis for discretionary fiscal action which probably would yield results superior to those of automatic action alone. Although we can make forecasts which will be correct 19 out of 20 times, the limits of reliability (the range of values within which our forecast must fall) are likely to be too wide to be of any value in indicating which course of action to take." (1)

D'après le degré d'exactitude que l'on peut espérer dans les estimés -- et dont les auteurs nous donnent une démonstration -- il semblerait que l'action automatique produirait dans l'ensemble de meilleurs résultats que l'action discrétionnaire. Par suite, "until it has been demonstrated that the relevant economic forecasts are sufficiently reliable, built-in flexibility should be primarily relied upon to achieve greater stability." (2)

(1) Op. cit., pp. 103-104.

(2) Ibid., p. 106.

Hansen lui-même s'est montré disposé à accepter une politique du genre au moins à titre de début, même si elle ne lui donne pas entière satisfaction. Il estime qu'elle constituerait un progrès important sur le budget équilibré annuellement. (1) Et Poole, qui se montrerait volontiers disposé à une politique plus active, constate que face aux divergences d'opinion des spécialistes quant aux prévisions conjoncturelles, il n'y a probablement pas moyen de faire mieux. Il fait remarquer d'ailleurs que la flexibilité automatique n'a pas besoin de s'étendre à tous les articles d'une politique fiscale et que, par exemple, rien n'empêche d'avoir un programme de dépenses publiques bien établi et déclenché à volonté, tout en maintenant la flexibilité automatique dans le domaine des impôts. (2)

Oliver souligne plus loin qu'une plus grande latitude en ce qui concerne les dépenses serait réellement désirable, à cause de l'effet psychologique qu'elle peut exercer sur le passage de la récession (ou recul mineur) à la dépression. Dans un budget complètement automatique, aussi bien quant aux dépenses que quant aux impôts, "there is a danger that a deepening recession will feed upon pessimism that it itself induces, and yet there are reasons to believe that fiscal aid will not result in substantial secondary increases in spending." En définitive, l'attitude à prendre sera conditionnée par les objectifs que l'on se propose. Si le plein emploi est l'objectif à réaliser à tout prix, au prix même de l'inflation, on voudra une action plus résolue et plus rapide; si, au contraire, l'inflation doit être évitée à tout prix, les mesures fiscales ne devront entrer en jeu que dans le cas d'un chômage caractérisé par son importance et sa continuité. Ces deux extrêmes militent, pour des raisons inverses, contre la flexibilité automatique du budget ou des impôts. "Since both these views, continue l'auteur, seem rather immoderate, however, and since forecasting is always hazardous, the timing of federal stimulatory policy is certain to be an extremely troublesome problem (and) part of the answer (...) seems to be supplied by those persons who talk in term of "built-in" budgetary flexibility." (3)

Anderson, (4) enfin, souligne que dans toutes ces discussions sur l'impôt et les dépenses publiques, il arrive peut-être que la demande des particuliers, cause et mobile principal de toute l'activité économique, soit quelque peu négligée. Le maintien d'un niveau élevé d'impôt sous prétexte de soutenir l'activité économique n'est pas en soi

(1) Monetary Theory and Fiscal Policy, McGraw-Hill, New-York, pp. 176 et ss.

(2) Op. cit., p. 29.

(3) Ibid., pp. 109-110.

(4) Op. cit., pp. 514 et ss.

favorable à une circulation active. Essentiellement, au contraire, il la paralyse puisque sur chaque revenu, soit par des prélèvements à la source ou autrement sur les revenus, soit par des impôts sur la consommation, il retire de la circulation une part qui aurait pu autrement être utilisée à des demandes supplémentaires de biens et de services, engendrant par là une activité industrielle et commerciale plus grande.

Cette description du mécanisme est souvent contredite par l'affirmation que de toute façon cet argent revient ensuite dans la circulation pour être dépensé par d'autres personnes. Mais l'objection ne tient pas compte du temps, ni du fait que même au second moment, la restitution à la circulation ne sera que partielle. Dans le temps d'abord, l'impôt correspond indiscutablement à un retard dans la demande des biens de consommation par les particuliers et peut conduire, de toute évidence, à une réduction générale de la production. (1) Celle-ci, en effet, dépend du volume total de la demande, qui est lui-même conditionné par la rapidité avec laquelle l'argent circule, par les achats, d'une personne à l'autre. Il est vrai que dans ce temps intermédiaire, l'Etat a lui-même fourni un service; mais pour que la taxe soit justifiée, il importe que ce service soit au moins aussi utile que les biens qui auraient pu être achetés autrement.

Or il devient particulièrement dangereux qu'il n'en soit pas ainsi quand l'objectif de l'Etat n'est plus de fournir des services, mais simplement de maintenir élevé le niveau des taxes de façon à pouvoir les abaisser en temps de difficultés économiques. Sans doute, peut-on rétorquer que la taxe est alors perçue en regard du service de stabilité économique, qui en vaut bien un autre. Mais il est alors légitime de soutenir qu'il faudrait vraiment que ce fut là le seul moyen d'obtenir la stabilité économique, pour que ce service vaille d'être payé du prix d'une réduction générale de la production au secteur privé. En supposant que l'Etat utilise l'excédent à la réduction de la dette, il pourrait même alors y avoir conflit entre la politique de stabilité

(1) Comme toutes les généralités, celle-ci souffre des exceptions. L'impôt sur des fonds thésaurisés active la circulation et l'impôt sur l'épargne destinée au placement peut l'activer aussi si la période de rétention de l'épargne avant le placement eût été plus longue que l'intervalle entre la perception de l'impôt et la dépense d'Etat. Et encore là, faudrait-il tenir compte du circuit secondaire de l'épargne déposée et prêtée par la banque en attendant que le propriétaire lui-même décide de la transférer à un autre compte par un placement. Décidément, rien n'est simple dans ce domaine, ce qui n'incite pas aux politiques trop simplifiées.

économique et le plein emploi. (1)

En second lieu, ce retard dans le temps est d'autant plus accentué que les sommes dépensées par l'Etat avec l'argent retenu ne reviendront pas elles-mêmes entièrement à la demande privée. Une nouvelle portion en sera retenue à titre d'impôts lorsque les employés de l'Etat toucheront leurs revenus ou dépenseront leur argent. Comme dans le premier cas, ce nouveau retard répercuté à l'infini selon un mode décroissant constitue un frein constant sur la demande, donc sur la production à chaque moment donné que l'on puisse considérer. Comme à une demande plus faible correspondent, en gros et selon les prévisions des hommes d'affaires, des investissements plus faibles, c'est tout le système d'équilibre qui peut être bouleversé par le niveau de la taxation et les évolutions qu'on y fait subir. Autrement dit, toute taxation est plutôt par elle-même, à l'état normal, régressive par rapport au fonctionnement du secteur privé de l'économie. Son emploi comme moyen d'activer la vie économique ne se conçoit et ne se justifie que là où un déséquilibre du secteur privé contribue à y ralentir le flot de la demande ou des investissements, et où il est suffisamment clair et net, dans l'état de nos connaissances, qu'une manipulation de l'impôt, ou encore des dépenses publiques, produira effectivement le résultat de combler les fossés.

D'ailleurs n'est-ce pas tout de connaître la dimension globale du fossé et de pouvoir ainsi déterminer la quantité exacte de monnaie à transférer d'une place à l'autre. Encore faut-il pouvoir détailler l'opération qualitativement. On dit: les taux d'impôt élevés sur les gros revenus et abaissés sur les petits revenus, retirent de l'épargne et la rendent à la consommation. C'est une généralité qui contient une part de vérité: la portion de l'épargne dans les gros revenus est plus forte que dans les petits. Mais qu'est-ce que cela vaut en pratique?

D'abord, il y a les exceptions à cette règle comme à toute autre. Certains détenteurs de gros revenus sont plus dépensiers que bien des gens modestes. (2) De plus, il faut compter avec les imprécisions dans les mesures (ne toucher que l'épargne dans les gros revenus), puis avec les réactions personnelles du contribuable. Rien ne garantit que seule la portion d'épargne sera touchée par un impôt lourd sur un revenu élevé, ni que le contribuable en cause ne préférera pas réduire sa consommation et maintenir ses épargnes, en totalité ou en partie. Dans

(1) Par ailleurs, l'impôt ainsi utilisé peut revenir plus vite dans la circulation et ne donne lieu à aucun nouveau prélèvement d'impôt, comme c'est le cas pour des salaires, etc...

(2) Brownlee & Allen, op. cit., p. 292.

ce cas, la probabilité est que les consommations sacrifiées du riche seront différentes des consommations accrues du pauvre. La politique d'impôt peut donc déséquilibrer l'offre et la demande sur les marchés et aggraver le malaise, en courte période, à la fois au niveau de la consommation et de l'investissement. Des produits fabriqués ne seront pas vendus, alors que d'autres seront demandés face à une offre déficiente, etc., etc.

A côté de la thèse des taxes variables au nom de la stabilité et de la prospérité économique, il reste donc une large place pour une thèse du maintien des taxes à leur plus bas niveau possible. La seule différence entre cette position et la position classique à ce sujet -- et elle est sans doute importante -- c'est que le plus bas niveau possible inclut l'avantage qu'il peut y avoir à utiliser modérément l'impôt à la hausse comme à la baisse à des fins générales de rajustement et d'équilibre économique. Toutefois, il reste encore des partisans enthousiastes de la nouvelle politique fiscale dans son intégralité. Ils refont actuellement la thèse d'il y a deux siècles; ils affirment que les impôts sont intrinsèquement créateurs de revenu. Mais, comme le dit Anderson, "the whole concept of income-creation by taxation requires further study and verification before it is accepted in full as an instrument of public policy." (1)

Cette analyse de la situation des faits et des idées autour de la nouvelle théorie des finances publiques est purement marginale. Certes, nous n'avons pas, dans notre exposé, poussé jusqu'au détail et retracé tous les arguments et toutes les observations qui justifient la série de ces conclusions sur les limites de la nouvelle politique. Il nous aurait fallu à notre tour édifier une théorie des finances publiques et en discuter tous les aspects. L'intérêt en était d'autant moins évident que nous n'avons pas prétendu nier la valeur possible d'une politique fiscale anti-cyclique; notre objectif n'en était pas un de destruction et d'abstention, mais de modération par rapport à des novateurs tout remplis de leurs découvertes théoriques nouvelles et désireux de chambarder, pour en assurer l'application intégrale, des institutions qui ont aussi leur valeur. Nous avons cru qu'il était bien préférable à cette fin d'apporter le témoignage des autres que de refaire à notre compte une théorie qu'on aurait pu prétendre contester en nous la prêtant comme exclusive. Pour plus d'explications, il est facile de se reporter aux ouvrages et de retrouver les nombreuses raisons, minutieusement analysées; qu'ils apportent en prémisses à leurs conclusions.

(1) Op. cit., p. 518.

En définitive, au fur et à mesure que les sources d'information se multiplient, que les instruments d'analyse se perfectionnent et que les concepts se précisent, pour reprendre les formules de Maurice Lamontagne, les auteurs s'accordent pour recommander la modération dans l'application de la nouvelle politique. Roland-I. Robinson résume bien la position commune quand il dit: "Since human behavior is itself variable, the economy does not always respond the same way to similar circumstances. Right economic policy for a primitive society might be scandalously bad for modern complex society. We have to change. But on the other hand, the costs of inept social experiment are massive beyond estimate. The advocates of over rapid change assume as grave a responsibility as those who oppose change. Open-minded persons may well suspect, therefore, any conclusions that are too dogmatic. The formation of good monetary-fiscal policy must be viewed as an evolutionary process. The advances are small and scattered." (1)

-111-

Le new-look en matière de relations fédérales-provinciales

Les adoucissements de la politique

Cette modération sur le plan technique ne manque pas de se manifester aussi bien sur le plan politique. Certes, les auteurs les plus récents estiment encore --et ils ont raison dans une bonne mesure-- qu'une politique fiscale de stabilité économique est surtout (ils ne disent plus exclusivement) l'apanage du gouvernement central. Nous aurons à montrer qu'ici d'ailleurs, leur sentiment reste conditionné par une erreur de fait et de perspective qui a toujours vicié toutes les argumentations centralistes et qui appelle mise au point et édification d'une conception nouvelle. Même revisées, leurs tendances restent donc encore plus centralistes qu'il n'est strictement nécessaire. Mais à tout événement, la possibilité de réaliser une politique satisfaisante sans chambarder les relations politiques des Etats particuliers et de l'Etat central est facilement admise.

A partir du moment, en effet, où l'action à entreprendre est modérée dans ses objectifs et dans ses moyens d'action à cause de leur imprécision même, la nécessité malade d'un contrôle absolu et minutieux disparaît. Il est nettement possible de prendre

(1) Poole, op. cit., p. 88.

le temps de se concerter, de s'entendre, de légiférer, du moins tant que la situation n'est pas réellement grave. Après tout, dans les situations peu caractérisées, il n'est même pas certain qu'une action concentrée serait meilleure que la non-action, en dehors de manipulations générales que le gouvernement central peut entreprendre seul avec les pouvoirs qu'il détient déjà.

Nous avons déjà vu qu'Hansen, sans aller aussi loin que les keynésiens canadiens dans le traitement des juridictions fiscales, ne voyait pas de possibilité de réaliser sa politique sans un budget fédéral considérable par rapport à celui des Etats, ce qui assurerait une prépondérance de fait au gouvernement central. (1) Pour réaliser cet état de chose, il prévoyait des transferts de juridiction au gouvernement central dans le domaine de la sécurité sociale ou un jeu de subventions spéciales ("grants-in-aid"), qui réduiraient les obligations budgétaires des Etats et permettraient au gouvernement central de garder l'initiative dans les modifications d'impôt et de paiements de transfert. (2)

Son grand argument ne tenait pas tant dans les difficultés de coordination: au contraire, partout où il croit la coordination possible, il la préfère à la centralisation et il la croit plus souvent possible que nos keynésiens canadiens. Il s'attache surtout à la capacité financière insuffisante des autorités locales pour faire face aux exigences d'une telle politique. "Only the Federal Government --and, to a lesser degree, State Governments-- with its vastly greater taxing powers (especially with respect to income taxation) and its capacity for borrowing, can carry on and even expand its expenditures in the face of a low and falling national income." (3) Notamment, l'une des principales limitations des pouvoirs locaux tient en ce qu'ils n'ont pas "at their beck and command a great banking system as does the federal government, and this limits very severely the use of local public credit in periods of depression." (4) En définitive, ils sont condamnés par là à pratiquer la théorie de l'équilibre budgétaire et ne peuvent se permettre la finance déficitaire.

Malgré tout, Hansen, même en 1944, aborde la question dans un esprit tout autre que celui des conseillers keynésiens du gouvernement canadien. Il analyse les difficultés techniques d'une politique anti-cyclique municipale ou d'Etat en vue d'essayer de les résoudre sur le plan local

(1) State and Local Finance, etc., op. cit., p. 52.

(2) Op. cit.

(3) Fiscal Policy, op. cit., p. 122.

(4) State and Local Finance, etc., op. cit., p. 195.

ou régional, non pas par la centralisation systématique. Il estime que la situation idéale est de rendre "state and local governments (able to) reinforce the federal government and follow a countercyclical policy involving flexible spending, borrowing, and tax programs." (1) Il croit que ce sera difficile à réaliser sans l'aide fédérale. Il cherche à établir des réformes qui permettront aux pouvoirs locaux d'agir ainsi techniquement, non pas à les dépouiller de leurs fonctions ou de leurs pouvoirs de taxation. (2) Il songe à un "federal leadership," (3) non pas à un federal control.

L'argument de fond de Hansen, qui était aussi celui du Rapport Sirois, est retenu par tous les auteurs. Les mesures cycliques sont difficiles ou impossibles au niveau des Etats parce que seul le pouvoir qui contrôle la monnaie peut se permettre une politique cyclique sans limite. (4) Lamontagne, comme les autres keynésiens canadiens quoique avec moins d'insistance tout de même que dans les propositions de 1945, tire le maximum possible de l'argument en faveur d'un fort contrôle fédéral.

Les auteurs américains récents que nous avons utilisés ici voient plus de possibilité d'une coordination des efforts et d'une politique conjointe.

"Framing a tax structure, écrivent Brownlee & Allen, which will simultaneously consider all of these objectives is more practicable for the national government than for state and local governments. It does not seem realistic to expect any state to shape its fiscal policies primarily to further the national interest, if the interest of residents of the state is in conflict with the national interest. The pressures of interstate competition for industry and investment are too strong, and the powers of any single state are insufficient to counter general inflationary or deflationary tendencies adequately. (The state governments acting in concert, however, might be able to do more than they have done to counter general inflationary or deflationary tendencies. Leadership along this line might be exercised by an agency as the Council of State Governments!" (5))

(1) Ibid., p. 194.

(2) Ibid., ch. 10.

(3) Ibid., p. 194.

(4) Maurice Lamontagne, op. cit., pp. 60, 82, 175, 193-194, 252-253; Anderson, op. cit., p. 563; Brownlee & Allen, op. cit., p. 193 (plus implicite que nettement exprimé, mais assez évidemment présent à l'esprit des auteurs.)

(5) Op. cit., p. 192.

Et plus loin:

"Thus state and local governments are more inclined to think of living within their tax revenues over a period, than is the national government. This condition restricts, but does not eliminate, the effective steps which the Federal government may take to follow broad goals in fiscal policy." (1)

Ainsi, en conclusion de leur ouvrage, aborderont-ils, pour les analyser, les diverses formules que l'on peut envisager pour organiser les relations fiscales entre gouvernement central et Etat: partage des sources de revenu, perception centralisée ou conjointe, subventions, déductibilité, etc., sans que les perspectives de la nouvelle politique fiscale aient l'air de les gêner pour estimer toutes ces solutions possibles avec avantages et désavantages. La solution canadienne des ententes fiscales avec abandon des pouvoirs de taxation n'est cependant nulle part mentionnée. On peut croire que les auteurs n'en ignoraient sûrement pas l'existence. Elle ne semble donc pas leur avoir paru particulièrement brillante, ou en tout cas peu conforme aux traditions démocratiques américaines. (2)

William-H. Anderson n'est pas davantage frappé par le besoin absolu de centralisation fiscale. Sans plus s'énervier sur les "dangers" de la décentralisation, il conclura après avoir examiné les possibilités d'adoption d'une politique cyclique par les Etats:

"But federal fiscal policy probably must resign itself for the time being to regressive tax systems (les Etats américains pratiquent surtout les taxes indirectes) and some aggravating policies on the state and local levels. In the long run by education and cooperation it is to be hoped that state and local governments will coordinate their tax and fiscal policies with those of the federal government, especially in periods of war, peacetime inflation, and depression." (3)

En fait, après les restrictions qu'il faut admettre à l'efficacité d'une politique trop prétentieuse dans les périodes aux tendances faiblement caractérisées, la collaboration des Etats pendant les périodes difficiles paraît déjà amplement suffisante.

(1) Ibid., p. 193.

(2) Ibid., Partie V.

(3) Ibid., p. 564.

Conclusions

Comme nous pouvons l'apercevoir, la nouvelle théorie fiscale subit actuellement le sort de toutes les théories. C'est d'abord l'enthousiasme des découvreurs. Ceux qui ont le moins d'esprit critique estiment alors que tout est expliqué et réglé. C'est aussi la période de l'exploitation par les réformateurs politiques qui affectionnent les solutions extrêmes. Puis le temps, c'est-à-dire l'expérience et la réflexion, font leur oeuvre. La théorie s'élimine, se rode, jusqu'à ce qu'il n'en reste plus que le noyau définitif, la part de vrai qu'elle contient et qui sera bientôt intégrée dans une autre théorie. Politiquement, il en résulte des mesures plus modérées, qui s'intègrent elles aussi dans l'ensemble du contexte politique d'une façon plus humaine, c'est-à-dire avec plus de respect des valeurs acquises, sur lesquelles elles se greffent plutôt qu'elles ne les supplantent. A moins qu'il n'en soit résulté une véritable révolution. Alors, il faut généralement rebâtir une partie de ce que l'on a détruit pour permettre à la nouvelle idée de porter fruit.

Au Canada, la nouvelle théorie fiscale est tombée à pic pour répondre aux désirs de l'opinion centralisatrice. Elle est devenue autant un instrument de domination politique centraliste, qu'un gage de stabilité économique. Si l'opération s'était réalisée, nous aurions vraisemblablement été déçus, puisque de toute façon les malheurs qu'on nous prédisait ne se sont pas produits. Par ailleurs, il serait tard maintenant pour apprendre que la centralisation ne nous eût pas aidés beaucoup plus que toute autre politique raisonnable. Naturellement, le fait demeure que les autonomies juridiques et la décentralisation posent certains problèmes qui se résoudraient avec plus de facilité dans un pouvoir unifié. Mais nous le savions déjà en 1867 et nous avons quand même choisi le système fédératif pour cause valable. Le point central de la question, c'est que la nouvelle théorie des finances publiques n'ajoute rien d'impérieux à nos raisons d'en changer.

Comment ces autonomies et cette décentralisation peuvent-elles être envisagées, vu l'intérêt que présentent tout de même les nouvelles idées fiscales et les avantages que nous pouvons trouver à en tenter une expérience limitée? Pour répondre d'une façon plus précise à la question, il importe d'abord d'examiner plus en détail les problèmes particuliers que soulèvent les différents types d'impôt et leur rôle respectif dans la structure fiscale. C'est ce que nous ferons dans le prochain chapitre.

C H A P I T R E I I I

IMPOTS DIRECTS ET IMPOTS INDIRECTS

Le rôle ou l'effet économique particulier des divers impôts n'intervient pas, dans le problème des relations fédérales-provinciales, uniquement par la nouvelle théorie fiscale. Même avant l'intervention de cette théorie, le gouvernement central avait découvert, à l'instigation du Rapport Sirois, un motif de centralisation dans une théorie fiscale beaucoup plus ancienne, celle de la supériorité des impôts directs sur les impôts indirects.

Comme nous l'avons vu au premier chapitre, tout l'équilibre constitutionnel canadien en matière de juridiction fiscale repose sur une telle distinction dans la nature des impôts. A partir du moment où la théorie fiscale prétend supprimer les impôts indirects, domaine propre au gouvernement central, cet équilibre est rompu. L'intervention massive des autorités fédérales dans le champ de l'imposition directe devient indispensable. Telles ont été un temps les prétentions du gouvernement d'Ottawa. Les derniers discours budgétaires du ministre fédéral des finances indiquent qu'il en a bien rabattu depuis. Cependant, ces idées ont joué un rôle trop important dans l'argumentation centraliste pour que nous négligions, sur la foi de cet autre retour à la tradition, de traiter ici la question d'une façon suffisamment approfondie.

- 1 -

La notion d'impôts directs et indirects

La distinction entre impôts directs et impôts indirects n'est pas récente. Elle tend même plutôt à être abandonnée aujourd'hui, quoiqu'elle ne soit peut-être pas aussi désuète que d'aucuns le prétendent. La défaveur qu'elle subit vient en partie de la complexité

des problèmes qu'elle soulève et de la multiplicité des interprétations dont elle a été l'objet. Elucidons tout de suite cet aspect de la question.

Les origines

La division des impôts en directs et indirects est apparemment née sur le continent européen, lors des premières études fiscales un peu poussées, au XVIII^e siècle. (1) Dès ce moment, elle est liée à l'idée d'incidence, c'est-à-dire à la question de savoir qui paie réellement l'impôt. Elle est peu usagée en Angleterre toutefois: dès cette époque, les théories de l'incidence y sont variées et contradictoires; il en découlerait difficilement des classifications nettes. (2)

En France, ceux qu'on a appelés les économistes financiers du XVIII^e siècle, notamment Vauban et Boisguillebert, n'y font pas allusion; (3) alors que Locke et Davenant parlent d'asseoir un impôt là où il sera définitivement payé." (4) Mais les physiocrates s'y intéressent. Quesnay, d'abord, y fait clairement allusion. (5) Dupont de Nemours parle d'une "route indirecte pour lever l'impôt", à laquelle s'oppose la "levée directe". (6) Mercier de la Rivière précise que l'impôt est indirect "lorsqu'il est établi ou sur les personnes mêmes ou sur les choses commerçables." (7) "Le nom qu'on lui donne, exprime-t-il, plus loin, annonce qu'il n'est point supporté par ceux sur lesquels il semble être directement établi..." (8)

Dès la fin du XVIII^e siècle, se trouve donc clairement exprimé le critère essentiel auquel s'arrêteront en définitive les économistes. Toutefois, la classification qui en découle est fort différente de celle que l'on pratiquera ultérieurement. Fondée sur l'idée physiocratique du produit net, elle aboutit à considérer comme indirects tous les impôts autres que l'impôt assis directement sur le propriétaire foncier. D'après les physiocrates, l'incidence finale de tout impôt se situe là. (9) Turgot entretient une conception analogue. Hume, à la même époque,

(1) Seligman, Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt, Giard, 1910, p. 173.

(2) Ibid.

(3) Les économistes financiers du XVIII^e siècle, op. cit.

(4) Seligman, L'impôt sur le revenu, Giard, Paris, 1913, p. 638.

(5) Maximes générales de gouvernement, dans Les physiocrates, vol. I, Guillaumin, Paris, 1846, notamment pp. 83 et 126.

(6) Origine et progrès d'une science nouvelle, Ibid., pp. 354-355.

(7) Les physiocrates, vol. II, Guillaumin, Paris, 1846, p. 474.

(8) Ibid., p. 476.

(9) Mercier de la Rivière, op. cit., p. 355.

expose une conception plus moderne; pour lui, en effet, l'impôt direct semble synonyme d'impôt personnel et l'impôt indirect, d'impôt sur les marchandises. (1)

Les premiers classiques

Adam Smith abandonne cependant cette voie. Il nie la proposition physiocratique de l'incidence finale de l'impôt centrée sur la rente. Il est vrai, dit-il, que les revenus supportent toujours l'impôt, même quand celui-ci frappe les choses.

Taxer directement, comme il nous le dit plusieurs fois, (2) c'est donc frapper directement un revenu. Seront taxes indirectes celles qui cherchent à saisir le revenu à l'occasion d'une opération ou transaction quelconque: (3) timbres obligatoires sur les papiers légaux, droits d'enregistrement, taxes de consommation.

Le passage le plus clair à ce sujet se retrouve au moment où Smith nous explique la raison d'être des impôts de consommation:

"The state, nous dit-il, not knowing how to tax, directly and proportionably, the revenue of its subjects, endeavours to tax it indirectly by taxing their expenses, which, it is supposed, will in most cases be nearly in proportion to their revenue."

Mais la distinction ainsi faite n'a rien à voir avec l'incidence de l'impôt. Elle n'intéresse que l'assiette, selon que celle-ci est directement le revenu, ou indirectement le revenu par la dépense.

En effet, Smith ne soutient pas qu'un impôt direct sur un revenu (rente, salaire ou profit) est réellement et finalement payé à même ce revenu. Après avoir classifié ses impôts selon cette assiette, compliquée d'une intention d'incidence, (4) il annonce qu'il va démontrer

(1) Mélanges d'économie politique, op. cit., p. 64.

(2) An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations, J. Maynard, Londres, 1811, vol. III, pp. 294, 296, 311, 320 et 328.

(3) Ibid., pp. 311 et 328.

(4) Il y a quatre catégories d'impôts: "taxes it is intended should fall upon rent, taxes it is intended should fall upon profit, taxes it is intended should fall upon wages, taxes it is intended should fall upon all those three different sources of private revenues." Ces dernières sont les taxes indirectes: parce que le législateur ne vise aucun type de revenu en particulier, ex: douanes, accise, taxes de vente. Op. cit., p. 267.

comment "many of these taxes, it will appear from the following review, are not finally paid from the fund, or source of revenue upon which it was intended they would fall." (1) L'emploi des termes directs et indirects ainsi circonscrit constitue une classification très positive, qui a l'avantage d'être claire et bien tranchée.

Ricardo n'apporte rien comme contribution à l'élaboration du concept de la taxation directe ou indirecte. Les deux expressions se retrouvent dans ses ouvrages, mais employées dans les sens les plus différents. Ici, c'est l'assiette qui paraît en cause, selon la position smithienne. (2) Là, il pense plutôt à l'incidence. (3) Ailleurs, ce sont d'autres idées se rapportant au sens général ou courant des deux vocables. (4) Il nous parlera ainsi d'un impôt direct sur les matières premières (assiette) qui atteint indirectement le produit fini.

Jean-Baptiste Say est le premier à introduire formellement les deux termes sur le pied d'une norme de classification. (5) Comme l'indique le sous-titre du chapitre où il procède à cette opération, il songe à l'assiette, non à l'incidence. Il met en clair la pensée de Smith. Cependant, il se laisse aussi impressionner par les classifications administratives françaises et mêle aux observations positives (revenu ou dépense), l'intention du législateur. L'administration place les impôts sur les portes et fenêtres, ainsi que sur les domestiques, parmi les contributions directes. Say fait de même: le revenu n'est pas frappé directement dans le sens smithien, mais c'est l'intention du législateur de le frapper directement en atteignant les signes de la fortune. Seront taxes ou contributions indirectes, celles qui portent sur les marchandises à l'occasion de leur production, de leur consommation ou vente, de leur transport, etc. (6)

Les explications de Say comportent cependant d'autres critères de distinction qui serviront surtout dans la suite à embrouiller la question. Les contributions directes, dit-il, sont "celles qu'on demande directement et nominativement à chaque personne"; et les contributions

(1) Ibid.

(2) Principles of Political Economy, John Murray, Londres, 1821, p. 175.

(3) Ibid., p. 272.

(4) Ibid., pp. 173, 184 et 276.

(5) Catéchisme d'économie politique, 4e éd., André, Paris, 1835, pp. 232 et 314; Cours complet d'économie politique pratique, op. cit., p. 495.

(6) Cours, etc., op. cit., p. 498.

indirectes, "celles qui ne sont pas directement demandées à ceux sur qui l'on suppose qu'elles retombent." (1) Ou encore: en associant directement l'impôt sur la fortune et ses manifestations, "on demande directement au contribuable une somme que certaines indications font supposer qu'il est en état de payer"; au contraire, quand les marchandises sont taxées, les impôts "sont proportionnés au nombre des consommateurs plutôt qu'à l'étendue de leurs facultés". (2)

Stuart Mill

Par un chassé-croisé des traditions, alors que Say rattachait sa conception des impôts directs et indirects à celle de Smith, Stuart Mill, au contraire, abandonnant la tradition anglaise, prenait résolument parti pour une définition des termes en cause selon l'incidence. En fait, il assumait la succession de son père, James Mill, qui s'était montré très catégorique à ce sujet: les impôts sur les rentes, les profits et les salaires ne sont pas répercutés, donc sont directs; les impôts sur les consommations, au contraire, sont généralement transmis, et par suite sont indirects. (3) "Mais, nous dit Seligman, la faiblesse de cette distinction se manifesta bientôt: on reconnut que certains soi-disant impôts directs étaient tout aussi susceptibles de répercussion que les soi-disant impôts indirects et qu'au contraire, dans le cas où l'objet était consommé par la personne qui payait l'impôt la première, un impôt sur les objets de consommation était également susceptible de devenir un impôt direct." (4)

Pour vaincre la difficulté, Stuart Mill reprit la formule de Smith "it is intended. . ." en l'appliquant à l'incidence. Il définit donc les impôts directs et indirects selon l'incidence intentionnelle plutôt que selon l'incidence réelle. Il vaut la peine de citer intégralement le passage caractéristique à ce sujet, vu qu'il a joué un rôle significatif dans notre histoire constitutionnelle:

"Taxes are either direct or indirect. A direct tax is one which is demanded from the very persons who, it is intended or desired, should pay it. Indirect taxes are those which are demanded from one person in the expectation and intention that he shall indemnify himself at the expense of another: such as the excise or customs. The producer or importer of a commodity is called upon to pay a tax on it, not with the intention to levy a peculiar contribution upon him,

(1) Cathéchisme, etc., op. cit., pp. 225-226.

(2) Cours, etc., op. cit., p. 498.

(3) Seligman, L'impôt sur le revenu, op. cit., p. 638.

(4) Ibid.

but to tax through him the consumer of the commodity, from whom it is supposed that he will recover the amount by means of an advance in price.

"Direct taxes are either on income, or on expenditure. Most taxes on expenditure are indirect, but some are direct, being imposed, not on the producer or seller of an article, but immediately on the consumer. A house tax, for example, is a direct tax on expenditure, if levied, as it usually is on the occupier of the house. If levied on the builder or owner, it would be indirect tax. The window tax is a direct tax on expenditure; so are the taxes on horses and carriages, and the rest of what are called the assessed taxes." (1)

Toutefois, la classification finale de Stuart Mill s'établira non pas en taxes directes et taxes indirectes, mais bien "of direct taxes" (chap. III, livre V), "of taxes on commodities" (chap. IV, livre V), "of other taxes" (chap. V, livre V).

Au premier abord, toutes les taxes sur les marchandises semblent ainsi des taxes indirectes. Mais telle n'est pas, comme l'indique bien la citation ci-dessus, la pensée de Stuart Mill. Chez lui, par suite, l'expression "taxes on commodities" a un sens restreint. Elle se définit:

"By taxes on commodities are commonly meant those which are levied either on the producers, or on the carriers or dealers who intervene between them and the final purchasers for consumption. Taxes imposed directly on the consumers of particular commodities, such as a house-tax, or the tax in this country on horses and carriages, might be called taxes on commodities, but are not; the phrase being, by custom, confined to indirect taxes -- those which are advanced by one person, to be, as is expected and intended, reimbursed by another." (2)

Mais il y a aussi les autres taxes, comprenant la "variety of miscellaneous imposts, not strictly included in either class". Tombent dans cette catégorie la multitude des impôts que l'on retrouve, dit-il, dans les pays "semi-barbarous (...) which European influence

(1) Principles of Political Economy, John-W. Parker, London, 1868, vol. II, p. 367.

(2) Ibid., p. 383.

has not yet reached" et où "scarcely any incident of life has being made an excuse for some fiscal exaction". Dans les pays plus développés, appartiennent aussi à cette catégorie, les taxes sur les contrats (taxe du timbre, taxe sur les transferts de propriété, taxe sur les ventes à l'enchère) et les taxes sur les communications (taxe postale, taxe sur les annonces, taxe sur les journaux, etc.). (1)

La position de Stuart Mill ne manque pas d'ambiguïté du point de vue théorie économique. Il n'est sans doute pas très consistant, scientifiquement parlant, de classer les impôts selon l'intention du législateur. En fait, cependant, il y a plus que cela dans l'exposé de Stuart Mill. Dans ses chapitres sur les divers impôts, il procède en définitive à la démonstration que les taxes qu'on a l'intention de rendre directes, le sont généralement; et de même pour les taxes dites indirectes. Les autres taxes apparaissent alors comme celles qu'il n'est facile de ranger ni dans l'une ni dans l'autre catégorie.

McCulloch, à la même époque, suit plutôt la tradition de Smith. "A tax, dit-il, may be either direct or indirect. It is said to be direct when it is immediately taken from property or labour; and indirect when it is taken from them by making their owners pay for liberty to use certain articles, or to exercise certain privileges." (2) Quant à l'incidence, il en discute d'une façon nettement dégagée de sa classification. Les décisions de nos tribunaux mentionnent aussi Fawcett, qui présentait une théorie très nuancée de l'incidence des impôts.

Comme chacun le sait, c'est en fonction des définitions de Stuart Mill que le Conseil Privé a décidé d'interpréter la constitution canadienne quant au sens de l'expression "taxation directe" dans l'article 92. Les Lords n'ont pas voulu retenir les points de vue de McCulloch et de Fawcett. Celui de Fawcett tendait à montrer qu'envisagée selon l'incidence, "a tax may be made direct or indirect by the position of the taxpayers or by private bargains about its payment". (3) "Doubtless, dit le jugement, such remarks have their value in an economical discussion..."

...Probably it is true of every indirect tax that some persons are both the first and the final payers of it; and of every direct tax that it affects persons other than the first payers; and the excellence of an economist's

(1) Op. cit., pp. 408 et ss.

(2) A Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System, 2e éd., Longman, Londres, 1852, p. 1.

(3) 12 A.C. 575, p. 581.

definition will be measured by the accuracy with which it contemplates and embraces every incident of the thing defined. But that very excellence impair its value for the purpose of the lawyer. The legislature cannot possibly have meant to give a power of taxation valid or invalid according to its actual results in particular cases. It must have contemplated some tangible dividing line referable to and ascertainable by the general tendencies of the tax and the common understanding of men as to these tendencies."

La valeur de la définition de Stuart Mill en la matière ne lui vient pas, précisent les Lords, de ce qu'elle est celle "of an eminent writer, nor with the intention that it should be considered a finding legal definition, but because it seems to (...) embody with sufficient accuracy for this purpose an understanding of the most obvious indices of direct and indirect taxation, which is a common understanding, and is likely to have been present to the minds of those who passed the Federal Act." Il n'est peut-être pas sans intérêt de souligner ici que les Lords eux-mêmes nous disent s'en être remis, pour leur jugement, aux citations soumises par les avocats des parties et n'avoir pas jugé nécessaire d'analyser l'ouvrage même de Stuart Mill. L'eussent-ils fait que leurs décisions sur le droit de l'autorité centrale de percevoir des taxes directes eût pu s'en trouver changée. Dans la perspective d'une classification des taxes comportant tout juste deux catégories d'impôts, directs ou indirects, comme le donne le texte de Stuart Mill rapporté au jugement cité, (1) il est naturel de se demander pourquoi le législateur n'a pas simplement dit, dans la Constitution, si c'est ce qu'il voulait: taxes indirectes au gouvernement central, taxes directes aux gouvernements provinciaux.

Sur cela s'échafaudent toutes les spéculations relatives à la portée du texte de l'article 91 ("tout mode ou système de taxation") et à la phraséologie de l'article 92 ("dans les limites de la province pour des fins provinciales"). Il n'y a pas de sens à avoir conféré au gouvernement central un pouvoir général sans signification générale. D'après le texte même de l'article 92, il doit rester au gouvernement central "les taxes directes pour les fins du Dominion dans les limites du Canada". (2) Les historiens prétendront résoudre le problème par l'interprétation des déclarations de Galt relatives au pouvoir général de taxer du gouvernement central. Pourtant cette déclaration,

-
- (1) Extrait tiré du même passage de Stuart Mill que nous rapportons plus complet précédemment (p. 112).
 (2) J.-E. Caron vs the King, Répertoire de Jurisprudence, op. cit., p. 78.

prise dans son contexte, peut tout simplement signifier que les taxes indirectes donnent à l'autorité fédérale, à toutes fins pratiques, à peu près tout le pouvoir de taxer, vu l'usage limité qui, pense-t-on, peut être fait des taxes directes.

Un autre éclairage intervient si, à côté des taxes directes et indirectes, existent d'autres taxes. Alors, la phraséologie du texte constitutionnel devient parfaitement plausible, même si l'intention a été de réserver les taxes directes aux provinces. A ce moment-là et vu la variété des autres taxes, elle constitue même le moyen le plus commode d'exprimer le partage des juridictions. Il est plus simple de procéder par différence ("Taxes directes aux provinces" et "Toutes les taxes au gouvernement central, sauf les taxes directes") que d'accorder les taxes indirectes plus les autres taxes, qu'il faudrait alors décemment énumérer dans le texte juridique. Ajoutons que dans cette perspective, la déclaration de Galt déjà citée devient parfaitement claire et sensée: "au gouvernement général toutes les grandes sources de revenus (...) à une seule exception, celle de l'impôt direct...".

Au surplus, à partir du moment où Stuart Mill a servi de règle d'interprétation à la partie fiscale de l'A.A.B.N., il n'a pas été nécessaire, comme le prétend M. Maurice Lamontagne, (1) de recourir "à des stratagèmes légaux et à une certaine complicité passive du gouvernement fédéral", pour que les provinces pussent "s'introduire dans le champ de la taxation indirecte portant sur les marchandises et les services." L'auteur fait évidemment allusion par là aux taxes sur les spectacles, l'essence de pétrole et à la taxe générale de vente au détail. Selon Stuart Mill, ces taxes sont évidemment directes, comme le prouvent clairement les passages cités précédemment.

La confusion des concepts après Stuart Mill

A peu près à la même époque, un autre écrivain, Lasalle, formulait la conception socialiste de l'incidence fiscale. Il se servait des expressions "directs" et "indirects" pour exprimer sa théorie.

Seuls seront directs selon lui, parce que seuls à la charge de celui qui les paie, les impôts assis sur le revenu ou la propriété des individus. "Il englobe donc sous l'appellation d'indirects, nous dit Seligman, non seulement les droits de consommation, mais aussi les impôts sur le sol et les affaires." (2) Tous ces impôts, selon lui, "sont transférés en dernière analyse sur les classes pauvres de la société". Cette conception de l'impôt direct ne devait pas davantage

(1) Op. cit., p. 59.

(2) Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt, Op. cit., p. 275.

être retenue, en dehors des cercles socialistes, que celle des physio-crates. Elle est cependant à l'origine de la préférence marquée que les socialistes ont toujours montrée pour une fiscalité en grande partie, sinon en totalité, appuyée sur l'imposition du revenu personnel, avec de larges exemptions à la base et des taux très élevés pour les tranches supérieures de revenu.

A ce moment-là, cependant, une autre conception s'imposait dans les faits et qui avait évidemment influencé déjà Jean-Baptiste Say: celle qui était pratiquée par l'administration française depuis la Révolution. Elle prétend également s'appuyer sur l'incidence de l'impôt: "la contribution directe (...) passe immédiatement du contribuable cotise à l'agent chargé de percevoir; les impôts indirects (...) ne sont (...) qu'indirectement payés par celui qui veut consommer les choses ou user des services frappés par l'impôt", dit l'Instruction générale des finances. (1) Mais elle ajoute d'autres critères extérieurs, qui devaient servir en pratique à classer les impôts pour des fins administratives. "La contribution directe s'étend à toute imposition assise directement sur les personnes et sur les propriétés, qui se perçoit en vertu de rôles nominatifs(...); les impôts indirects sont ainsi nommés parce que, au lieu d'être établis directement et nominativement sur les personnes, ils reposent, en général, sur des objets de consommation ou sur des services rendus (...)." (2)

Autrement dit, précise le texte administratif, "les contributions directes frappent certains faits permanents, périodiquement constatés, et sont perçues au moyen de rôles nominatifs; les impôts indirects frappent certains faits intermittents constatés au jour le jour, et sont perçus en vertu de tarifs impersonnels". (3) Selon ces critères extrinsèques, l'impôt sur les successions, qui est peut-être, pour la plupart des économistes, l'impôt le plus certainement direct par son incidence, devient indirect parce que n'étant pas levé en vertu de rôles nominatifs. De même que l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, "parce qu'il est perçu par voie de retenue sur les coupons et non par voie de rôles nominatifs". (4)

Devant cette situation concrète, qu'ils pouvaient difficilement ignorer dans leurs traités et manuels, les auteurs français prirent donc l'habitude de donner deux définitions des impôts directs et indirects. L'une, dite administrative, était calquée sur les pratiques administratives

(1) René Stourm, Systèmes généraux d'impôts, Félix Alcan, Paris, 1912, p. 320.

(2) Ibid.

(3) Ibid., p. 321.

(4) Colson, Cours d'économie politique, livre V, Les finances publiques et le budget de la France, Félix Alcan, Paris, 1909, p. 227.

françaises et utilisait les critères de l'Administration. L'autre, dite scientifique, s'appuyait sur l'incidence. Généralement dérivé de la définition de Stuart Mill, celle-ci s'entremêla, chez divers auteurs et dans des proportions diverses, de considérations propres aux points de vue de Smith et de Say, qui ne les avaient pas exposées sous l'angle de l'incidence. Il en est résulté une indicible confusion. Nombre d'auteurs du 20e siècle, plutôt que de la débrouiller, furent incités par là à rejeter la distinction comme inutilisable. D'autres continuaient à l'embrouiller en variant le mélange des critères scientifiques et des critères administratifs, chacun à sa guise et en y ajoutant parfois de nouveaux aspects de son crû.

Leroy-Beaulieu fut apparemment le premier à distinguer les deux types de définition. Après avoir donné la définition administrative, il en fait d'abord la critique:

"Cette définition administrative est empirique; elle confond les choses qui doivent être distinguées; elle ne prend pour base de la classification que les caractères accessoires et non les caractères principaux des taxes."

Puis il continue:

"(...) Si l'on veut une définition plus scientifique, voici, croyons-nous celle qu'on doit adopter:

"Par l'impôt direct, le législateur se propose d'atteindre immédiatement, du premier bond et proportionnellement à sa fortune ou à ses revenus, le véritable contribuable: il supprime donc tout intermédiaire entre lui et le fisc, et il cherche une proportionnalité rigoureuse de l'impôt à la fortune ou aux facultés.

"Par l'impôt indirect, le législateur ne vise pas immédiatement le véritable contribuable et ne cherche pas à lui imposer une charge strictement proportionnelle à ses facultés; il ne se propose d'atteindre le vrai contribuable que par ricochet, par contre-coup, par répercussion: il met des intermédiaires entre lui et le fisc, et renonce à une stricte proportionnalité de l'impôt dans les cas particuliers, se contentant d'une proportionnalité approximative générale." (1)

(1) Traité de la science des finances, Guillaumin, Paris, 1877, p. 214.

Déjà cette définition "plus scientifique" entremêle l'incidence réelle et l'incidence intentionnelle. De plus, elle utilise aussi le critère moral de la faculté de payer, selon Say. Et elle garde le critère administratif de l'absence d'intermédiaires. Avec autant de points de vue différents, chaque impôt peut en venir à être à la fois direct et indirect sous différents rapports. Ainsi la taxe de vente peut être directe si elle est graduée (proportionnée à la faculté de payer) et indirecte en même temps si elle porte sur la production et se trouve perçue par le marchand; au contraire, une taxe de vente générale uniforme au détail sera indirecte selon l'intention et directe selon la perception. De même, l'impôt sur le revenu devient indirect s'il est perçu à la source, ce que certains auteurs en viendront à soutenir. (1)

Des positions semblables se retrouvent dans divers auteurs, jusqu'à nos jours, (2) avec une tendance de plus en plus prononcée, cependant, à oublier la distinction importante de Stuart Mill sur les taxes directes de consommation. Assez illogiquement ainsi tend, sous l'égide d'une doctrine de l'incidence, à triompher la classification de Say selon l'assiette: impôts directs, impôts sur le revenu et la fortune; impôts indirects, impôts sur les marchandises et les services. En fait, les auteurs ne se donnent plus guère la peine de serrer la définition de près. La théorie de l'incidence s'est sans cesse compliquée. La conclusion s'affirme de plus en plus nette que l'incidence ne peut pas permettre un partage rigoureux des divers impôts en catégories nettes. Pour les uns, tels Laferrière et Waline, la distinction "directes-indirectes" garde "une valeur d'orientation générale"; d'autres l'écartent d'un geste comme nulle et sans valeur (Jèze par exemple).

(1) Seligman, L'impôt sur le revenu, op. cit., p. 640.

(2) Joseph Garnier, Traité des finances, 4e éd., Garnier & Frères, Paris, 1883, pp. 47-49; Adolf Wagner, Traité de la science des finances, éd. 1890, Giard, Paris, 1909, pp. 130-133; C.-F. Bastable, Public Finance, éd. de 1903, MacMillan & Co., Londres, 1927, p. 271, Carl-C. Flehn, Introduction to Public Finance, 3e éd., MacMillan, New-York, 1912; Merlin-Harold Hunter, Outlines of Public Finance, Harper & Brothers, New-York, 1921, p. 105; Jens-P. Jensen, Problems of Public Finance, Crowell, New-York, 1924; Gaston Jèze, Cours de finances publiques, Giard, Paris, 1932, pp. 213-214; Allix, Traité élémentaire de science des finances, Rousseau, Paris, 1921, Laperrière & Waline, Traité élémentaire de science et de législation financières, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952, pp. 259-266; M. Duverger, Finances publiques, Collection "Que sais-je" p. 42; Henry Laufenburger, Finances comparées, Recueil Sirey, Paris, 1954, pp. 138-139.

Seligman, d'après un article de Bullock, signale qu'on a cherché d'autres critères de distinction: impôts directs, impôts sur la possession, -- impôts indirects, impôts sur la consommation; ou bien, l'impôt direct frappe le revenu --, l'impôt indirect, la dépense (d'après Smith); ou encore, impôts directs, impôts obligatoires, -- impôts indirects, impôts facultatifs (en ce sens que le consommateur peut refuser d'acheter le produit taxé). Il indique que des conceptions administratives autres que celles de la France ont pris racine. Si bien, conclut-il, "qu'il y a presque autant de classifications (...) que d'auteurs". C'est pourquoi, continue-t-il, ...

"...plusieurs économistes ont conseillé d'abandonner complètement la distinction. Quels que soient les avantages qu'en présente le maintien dans un but de vulgarisation, il est indéniable que la distinction n'est pas scientifique. Comptant sur cela, chaque pays a élaboré sa propre classification administrative, de sorte que ce qu'on appelle impôt direct dans un pays ne porte pas forcément ce nom dans un autre." (1)

En fait, plusieurs auteurs ont pris cette attitude et choisi de ne pas même mentionner la distinction. (2) Cette tendance est de plus en plus, manifeste chez les auteurs Anglo-Saxons; les auteurs français continuent d'attacher une certaine importance à son maintien.

A tout événement, le jugement qui condamne ce type de classification, sous le rapport de l'incidence, comme étant non scientifique n'est pas seulement sévère; il est inexact. Une notion ne saurait être considérée comme non scientifique tout simplement parce qu'elle ne permet pas de réaliser des classifications commodes sur le plan concret ou administratif. Une notion scientifique est destinée à des fins analytiques; l'important, c'est d'abord qu'elle soit significative, expressive d'une réalité. Du point de vue économique, la caractérisation des impôts sous le rapport de leur véritable incidence est sans aucun doute de prime importance. Qu'on ne puisse en tirer des catégories nettes et

(1) Seligman, L'impôt sur le revenu, op. cit., p. 640.

(2) Parmi ceux que nous avons consultés, tel est le cas de N.-G. Pierson, Les revenus de l'Etat, Giard, Paris, 1913; Henry Carter Adams, The Science of Finance, Holt, New-York, 1924; Harry Gun- nison Brown, The Economics of Taxation, Holt, New-York, 1924; Sir Josiaph Stamp, The Fundamental Principles of Taxation, MacMil- lan & Co., Londres, 1929; G.-H. Brownlee, Economics of Public Finance, 2e éd., Prentice-Hall, New-York, 1954; Kenyon-E. Poole, Fiscal Policies and the American Economy, Prentice-Hall, New-York 1951; William-H. Anderson, Taxation and the American System, Pren- tice-Hall, New-York, 1951.

tranchées est secondaire en la matière. Le vocabulaire employé a conduit à distinguer, dans la classification, non seulement les types d'impôt selon leur assiette, mais aussi selon la façon dont ils sont imposés et perçus, et même selon les circonstances économiques dans lesquelles ils sont prélevés. C'est déjà un riche acquit scientifique. La recherche de la simplicité en soi est une erreur qui a séduit trop d'économistes; la simplicité n'a de valeur que si la réalité est simple.

Aussi le point de vue de Colson est-il en définitive celui qui est le plus juste en la matière:

"Au point de vue économique, dit-il, l'impôt direct est celui qui reste nécessairement à la charge du contribuable désigné par le législateur; l'impôt indirect est celui dont le contribuable peut rejeter le fardeau sur autrui, en sorte que son rôle se réduit à celui d'un simple intermédiaire entre le Trésor public et les citoyens que la loi fiscale a pour but d'atteindre.

"La distinction ainsi faite ne vise pas, bien entendu, les cas où c'est la loi elle-même qui règle les reprises à faire après acquittement d'une taxe. Ainsi, quand une société anonyme est obligée de verser au fisc le montant de l'impôt sur les coupons de ses actions ou de ses obligations à l'acquit des porteurs de titres sur qui elle en retiendra le montant, quand un propriétaire est tenu de payer l'impôt des portes et fenêtres dû par ses locataires, sauf à l'ajouter ensuite au loyer convenu dans leur bail, il n'y a là qu'une question de mode de recouvrement, qui n'empêche pas l'actionnaire, l'obligataire, le locataire d'être en droit le véritable débiteur de l'impôt. Ce qui distingue l'impôt direct de l'impôt indirect, ce sont ses répercussions, que la loi écrite ne règle pas et qui sont la conséquence inéluctable de la marche des phénomènes économiques.

"Mais précisément parce que ce n'est pas et ce ne peut pas être la loi qui fournit les bases de la distinction, celle-ci est loin de se faire avec netteté. Il n'est presque pas d'impôt dont le poids ne retombe, dans une plus ou moins large mesure, sur d'autres que ceux qui le paient légalement. On appelle incidence de l'impôt le résultat final de toutes les translations par lesquelles la charge a passé de l'un à l'autre. Le problème de l'incidence est le plus complexe de tous ceux qu'étudie la science des finances. C'est de sa solution que dépend la distinction économique entre les impôts directs, dont l'incidence réelle est la même que l'incidence légale ou en diffère peu, et les impôts indirects, dont le débiteur légal

pe garde presque aucune part à sa charge." (1)

Du point de vue pratique, il ne s'ensuit pas qu'il faille abandonner l'usage des termes directs et indirects en administration, ni modifier la Constitution. Ne confondons pas ici le domaine scientifique et le domaine administratif. C'est pour les avoir entremêlés que la confusion des langues s'est introduite dans la théorie fiscale à ce sujet. Rien n'oblige les administrateurs à utiliser un vocabulaire strictement scientifique. Comme le disait Stourm, à propos d'une critique de l'Administration par Leroy-Beaulieu: (2) "L'Administration semble innocente de tels méfaits. Elle a modestement distingué, pour son usage, les impôts directs et indirects. C'est à nous qu'il appartient de ne pas tirer de fausses conséquences de ses définitions et de les rectifier scientifiquement." (3)

Peut-être y a-t-il lieu de suggérer à l'Administration de s'exprimer autant que possible dans le vocabulaire scientifique des divers domaines qu'elle touche. Il y a de nombreux avantages à ce qu'il en soit ainsi. Par ailleurs, le vocabulaire scientifique étant destiné à l'analyse et le vocabulaire administratif à la solution pratique de certains problèmes particuliers, il faut se résoudre à des divergences. Le vocabulaire administratif ne pourra le plus souvent tenir compte du vocabulaire scientifique que d'une façon approximative. C'est ce qui se fait couramment et par la force des choses, même à l'intérieur de la science, quand il s'agit, par exemple, de vérifier expérimentalement par les statistiques une conclusion déduite de la théorie, ou même d'établir une donnée aussi claire, en apparence, que le revenu national.

C'est en somme le point de vue auquel s'est rallié le Conseil Privé, en tenant compte au surplus de l'intention probable de ceux qui ont rédigé la Constitution du Canada. Il reste à voir si, actuellement, cette interprétation du terme Taxation directe dans la Constitution permet de régler efficacement les problèmes fiscaux soulevés par les relations fédérales-provinciales ou si une nouvelle interprétation, qui devrait être définie législativement, ne ferait pas mieux l'affaire. Le Rapport Sirois avait, pour sa part, écarté en quelque sorte la double classification taxes directes et indirectes, pour en préférer une autre à trois compartiments:

(1) Colson, op. cit., p. 222.

(2) "On ne saurait croire, avait-il écrit, les ravages que font dans l'esprit, les confusions qu'y produisent ces deux vocables (directs et indirects) mal interprétés."

(3) Op. cit., p. 321.

- I - "les impôts qui frappent certaines denrées déterminées et qu'acquitte d'habitude le consommateur"; douanes, accise, taxe de vente, impôts sur l'essence, impôts fonciers sur les améliorations, y compris les permis d'automobilistes et les bénéfices sur la vente de boissons alcooliques;
- II - "les taxes commerciales et les impôts fonciers qui retombent partie sur les consommateurs, partie sur la valeur locative déterminée par le monopole ou par la rareté, partie sur le revenu net de l'entrepreneur, et dans certains cas sur le capital de l'entrepreneur"; impôts sur les revenus des compagnies, redevances et permis des compagnies, domaine public, taxe sur les locaux commerciaux et taxes immobilières;
- III - "les impôts dits progressifs, c'est-à-dire les impôts sur le revenu personnel et les droits sur les successions". (1)

C'était un effort pour tenir compte des complications de la théorie de l'incidence. L'idée qui inspire cette classification est la suivante: les impôts du groupe II sont de ceux pour lesquels on peut généralement estimer, quelle que soit la méthode de perception, qu'ils seront payés par le consommateur. A l'autre extrême, les impôts du groupe III ne sont généralement pas reportés. Quant aux impôts du groupe II, ils occupent une position intermédiaire et sont ou non reportés selon les circonstances dans lesquelles sont placées les entreprises concernées. Aux questions d'incidence se trouvent entremêlées des idées d'effets économiques: les impôts des groupes I et II entrent dans le cycle de la production; ceux du groupe III interviennent à la fin du processus, entre la production et la consommation.

En vérité, aujourd'hui comme à l'époque même de sa rédaction, cette classification n'arrive pas à vraiment tenir compte de toutes les subtilités de l'incidence des impôts ou de leurs effets économiques. Du point de vue pratique, elle comporte au surplus un bon nombre d'inconvénients. D'abord celui de mêler aux taxes, des perceptions qui ne sont pas purement des taxes et qui devraient généralement être traitées à part: bénéfices sur la vente des liqueurs alcooliques, licences, permis et redevances divers, qui sont aussi le prix d'un produit, d'un service ou d'un privilège. Ensuite, celui d'obliger à faire deux parties fort arbitraires de la taxe foncière: "44% pour les constructions et 56% pour le terrain, l'impôt sur les constructions (étant) considéré comme une taxe de consommation (et) l'impôt sur le terrain comme une taxe commerciale retombant sur la valeur locative déterminée par le monopole ou par la rareté". (2) Une fois engagé dans ce genre de répartition,

(1) Op. cit., vol. I, pp. 230-235.

(2) Ibid., p. 230, note 10.

l'impôt sur les revenus personnels devrait être traité de la même façon puisqu'il est aussi un impôt commercial pour tous les individus en affaires.

A tout événement, le Rapport indiquait une forte préférence pour les impôts du groupe III. Les autres, à son avis, devraient être réduits au minimum, De sorte que s'imposait la conception de l'impôt unique ou quasi-unique sur les revenus personnels. Tous les autres impôts auraient le grave défaut d'accroître les prix de revient et d'engendrer des injustices et des distorsions économiques. D'où la nécessité de la centralisation fiscale pour faire disparaître tous les impôts nuisibles, permettre au gouvernement central d'équilibrer son budget et, même, de faire face à des charges accrues. Pour juger cette opinion, il importe que nous nous arrêtions maintenant à l'examen des théories de l'incidence.

- II -

La théorie de l'incidence et de la répercussion

L'intérêt apporté au problème de l'incidence de l'impôt n'est pas vain. Les gouvernants désireux d'être équitables ne peuvent manquer de s'en préoccuper autant que les économistes. Pour l'être, ils doivent savoir qui paiera véritablement les impôts qu'ils lèvent, même s'ils jugent à propos d'employer des moyens indirects de les percevoir. Et s'ils recourent à des moyens indirects, généralement pour des raisons de commodité administrative ou politique, ils doivent s'assurer que celui qui est immédiatement frappé pourra, avec une facilité raisonnable et sans souffrir d'ennuis graves, exercer le report dont on se réclame pour justifier l'impôt.

Pour fixer les idées sur les données du problème, commençons par bien préciser les termes. Quand un impôt est levé, l'Etat en obtient tout d'abord le paiement de quelqu'un qui s'appelle le contribuable. La question serait réglée si chaque contribuable était convaincu qu'il lui appartient de porter lui-même cet impôt et s'il ne cherchait pas à en transmettre le poids à d'autres. Elle serait réglée du point de vue de l'incidence, mais pas des conséquences économiques. Un fait a été

posé dont découleront nécessairement des effets. Si le contribuable supporte l'impôt, il est privé d'un revenu qu'il aurait utilisé autrement; il en résultera vraisemblablement d'autres effets économiques que ceux qui se seraient produits si le contribuable avait utilisé lui-même ce revenu.

Mais les effets économiques dépendront eux-mêmes de l'incidence, puisque le rejet de l'impôt sur d'autres pourra en modifier du tout au tout l'orientation. Si bien que la non-transmission de l'impôt n'apparaît pas en soi un idéal du point de vue des meilleurs effets économiques, à moins que la politique fiscale ne se soit souciée, avec succès, d'accorder les deux points de vue. Cependant, il est visible que les effets économiques sont plus faciles à apprécier si l'incidence est connue, ce qui explique assez bien la tendance à vouloir réaliser des impôts vraiment directs.

A tout événement, beaucoup de contribuables essaieront d'éviter ces effets en faisant payer leur impôt par un autre. S'ils réussissent, l'incidence réelle de l'impôt n'aura pas été la même que l'incidence apparente telle que manifestée en la personne du contribuable. Les effets économiques de l'impôt, que l'on entrevoit déjà compliqués, s'entremêleront alors aux complications de l'incidence. Comme il s'écoulera tout de même un certain temps dans le transfert de l'impôt du contribuable à un tiers, des effets économiques immédiats seront souvent engendrés par le contribuable lui-même: restriction ou retard dans sa consommation ou dans ses placements. Après quoi interviendront les effets économiques de la transmission: d'une part, réactions restrictives du nouveau porteur de l'impôt; d'autre part, réactions expansives par l'usage-- peut-être différent de ce qu'il eût été en premier lieu-- que le contribuable fera de son pouvoir d'achat retrouvé. Quant à l'incidence, si le contribuable a pu transmettre son impôt à un autre, pourquoi celui-ci ne pourrait-il pas le transmettre à un troisième?

Dans l'absolu, tout impôt est transmissible indéfiniment. Une taxe sur les produits l'est par l'augmentation du prix; mais cette augmentation peut déterminer les acheteurs à majorer leurs exigences de salaires ou d'honoraires. Un impôt sur les profits, même si le percepteur tient que l'entreprise ne doit pas le faire entrer dans ses charges pour le calcul du revenu imposable, peut être transmis de la même façon; et provoquer les mêmes réclamations de la part des salariés et des autres détenteurs de revenus. Un impôt sur le revenu, au contraire, peut d'abord engendrer des réclamations de salaires supplémentaires, lesquelles conduiraient à de nouvelles augmentations de prix et à de nouvelles augmentations de salaires, etc. Où est la limite? Les économistes se proposeront de la déterminer en cherchant à dégager, du mécanisme économique, les forces inéluctables qui empêcheront, à un moment donné, la transmission de se perpétuer.

Les théories pré-classiques

Parmi les théories primitives, il s'en est trouvé pour envisager ce problème d'une façon purement arithmétique et imaginer que la taxe se diffusait ainsi à l'infini, mais en laissant un résidu non transmis à chaque tour, un peu comme un caillou que l'on jette dans l'eau produit une série de vagues se propageant concentriquement avec une intensité décroissante. (1) A l'autre extrême, se placent les théories qui ont donné naissance à la distinction entre impôts directs et impôts indirects. Selon une conception un peu simpliste du mécanisme économique, toute taxe frappant une marchandise est apparue immédiatement transmissible parce qu'incluse dans le coût de production; les impôts sur les différentes catégories de revenus et sur la fortune paraissaient, au contraire, devoir rester là où ils tombaient. Le ~~circuit~~ ^{processus} économique est en somme considéré comme fermé après la vente des produits.

Même aux époques reculées cependant, peu d'auteurs s'en tinrent catégoriquement à des points de vue aussi rudimentaires. Au XVIII^e siècle, par exemple, l'incidence des impôts indirects donnait déjà lieu à cinq théories différentes. (2) Dupont de Nemours, si discutable que soit sa théorie, est déjà loin des simplistes les plus grossiers quand il nous explique pourquoi le propriétaire foncier supporte toujours tous les impôts. Il apporte en preuve un pur raisonnement économique. L'impôt personnel ou sur les marchandises, dit-il, diminue le revenu des acheteurs...

"... il les amène à réduire leur demande, d'où baisse des prix, déficit du cultivateur, abandon de culture, à moins qu'ils ne puissent reprendre en entier la perte sur le revenu des propriétaires fonciers." (3)

Pour tous les impôts, en somme, les Physiocrates font valoir l'important argument qu'ils ne peuvent, quels qu'ils soient, être supportés, en définitive, que par ceux-là qui ont économiquement le moyen de les payer. Tant qu'ils n'auront pas atteint ceux-là, ils provoqueront des dérangements économiques: baisses de prix par suite de chute dans la demande, désordres dans l'équilibre de la production, etc., qui vont graduellement repousser l'impôt jusqu'à cette incidence ultime. Avec eux s'affirme la tendance classique à s'intéresser plutôt à l'incidence finale qu'aux étapes intermédiaires; et sans tenir beaucoup

(1) Seligman, Théorie de la répercussion, etc., pp. 219-234.

(2) Ibid., pp. 29 et ss.

(3) Origine et progrès d'une science nouvelle, dans Les Physiocrates, op. cit., p. 352.

compte du temps et des effets réels ressentis par ceux qui devront porter l'impôt en attendant. Peu importe le remous produit par l'impôt, la surface retrouvera finalement l'équilibre de l'impôt payé par ceux qui ont un excédent, un produit net. (1) Une seconde tendance se dessine aussi: celle de ne suivre qu'une piste, la piste du contribuable et de ses réactions, sans considérer beaucoup les effets résultant des dépenses de l'Etat et de ses serviteurs (2) (utilisation de l'impôt).

Les premiers classiques

Les classiques continueront, en somme, à exploiter cette veine, mais en en élargissant la base. A la fin de tout, l'incidence de l'impôt leur apparaîtrait plus variée que ne le laissent croire les Physiocrates. Toute leur discussion continue cependant de se situer à ce qu'on peut appeler la limite de l'économie ou l'économie en équilibre. C'est le moment où profits, salaires et prix sont en quelque sorte au minimum de ce qu'ils peuvent être en fonction du coût. Toute taxe produit alors un dérangement majeur (surtout si on continue toujours à ne suivre qu'une piste (3), qui ne saurait se régler que par le retour à l'équilibre. L'incidence finale de la taxe se situera là où un agent économique peut la porter tout en permettant le retour à l'équilibre.

Ainsi, par exemple, avec la théorie du salaire basé sur le coût de production strict du travail (minimum de subsistance (4)), il est impossible que l'ouvrier porte quelque taxe que ce soit, directe ou indirecte. Suivant les Physiocrates, Smith nous dit, en ajoutant la précision importante "in the long run": Comment voulez-vous que les salaires ne renchérissent pas? "Avez-vous le secret d'empêcher cette classe d'hommes de dépérir de jour en jour, un secret pour lui procurer les moyens de faire la même dépense avec une moindre recette?" (5) C'est déjà nettement la thèse malthusienne avant Malthus. En réalité, l'explication de Smith laisse en suspens d'autres possibilités.

-
- (1) Ces auteurs, à la seule exception de Ricardo, n'en tirent cependant pas argument pour accepter l'impôt indirect, puisque de toute façon cela reviendrait au même. Ils disent plutôt: Pourquoi causer tous ces dérangements. Que le fisc aille donc droit au but et il pourra taxer sans provoquer de remous. Quant aux classes possédantes, qu'elles ne s'en fassent pas: elles doivent payer de toute façon.
 - (2) Voir aussi Mercier de la Rivière, Les Physiocrates, op. cit., vol. II, pp. 473 et ss.
 - (3) Ricardo fait cependant intervenir la seconde, la dépense d'Etat, pour expliquer l'augmentation nécessaire des salaires en cas de taxe sur les salaires. On the Principles of Political Economy and Taxation, John Murray, Londres, 1821, p. 252.
 - (4) Smith, op. cit., p. 320.
 - (5) Mercier de la Rivière, op. cit., p. 499.

La thèse n'est développée que dans le cas où le prix des provisions et la demande de travail sont fixes; les autres cas sont mentionnés, mais abandonnés. Finalement, la conclusion tirée du premier cas finit par nous être donnée comme une conclusion générale, avec d'insuffisantes atténuations ici et là. (1)

Même raisonnement à propos des profits:

"The employer must have this compensation, otherwise he cannot, consistently with his own interest, continue the employment. If he was taxed directly, therefore, in proportion to the whole profit, he would be obliged either to raise the rate of his profit, or charge the tax upon the interest of money. If he raised the rate to his profit in proportion to the tax, the whole tax, though it might be advanced by him, would be finally paid by one or other or two different sets of people, according to the different ways in which he might employ the stock of which he had the management." (2)

Quant aux taxes de consommation, selon qu'elles portent sur les nécessités de la vie ou les produits de luxe, elles augmenteront ou non les salaires, et se répercuteront ou non, par la pression sur les profits, aux prix des produits de ~~base~~ ~~base~~. Au niveau de ceux-ci, la taxe sera généralement supportée par le consommateur sans pouvoir être rejetée, qu'elle ait été assise sur eux ou qu'elle les frappe par répercussion.

En somme, par une démonstration qui reste assez vague et imprécise, Smith semble arriver à la conclusion que les impôts sont finalement portés par les consommateurs riches (mais qui sont-ils en tant que producteurs?), y compris comme les Physiocrates les propriétaires fonciers, mais pas seulement eux; les prêteurs de capitaux aussi et d'autres qui ne sont pas déterminés. (3) D'ailleurs, consommateur riche

(1) Smith est en fait beaucoup plus malthusien dans l'usage de sa théorie des salaires appliquée à l'impôt que dans l'exposé même de la théorie du salaire (Op. cit., vol. I, pp. 86 et ss.). A ce moment, il abandonne pratiquement la variable demande de travail, pour ne retenir que le prix des provisions. Dans la théorie du salaire, il assigne une place considérable à la demande de travail et montre qu'elle maintient le salaire bien au-dessus du strict nécessaire dans de nombreux cas.

(2) Op. cit., p. 294, vol. I.

(3) Seligman, Théorie de l'incidence, etc., op. cit., p. 201.

veut dire, pour lui, acheteurs de produits de luxe; il peut donc éventuellement être ouvrier. (1)

Ricardo continue la même tendance en y apportant des modifications et des divergences de vue sur les détails. Sa contribution la plus importante est peut-être d'avoir perçu le rôle de la circulation monétaire comme élément de contrôle d'une augmentation de tous les prix au cas de taxe générale sur les marchandises. (2) Les hausses devront engendrer des baisses, pour que la même circulation monétaire suffise au même volume de transactions, dit-il. Il ouvrait ainsi la porte aux analyses d'élasticité de la demande, qui viendront plus tard, mais sans lui-même concevoir le mécanisme autrement que d'une façon très vague. De plus, une note indique qu'il doute lui-même de la valeur de sa découverte.

Dans l'exposé de leurs idées, auxquelles on a donné le nom de théorie absolue de l'incidence parce qu'elle prétend localiser d'une façon précise et certaine les porteurs véritables des impôts, les premiers classiques ne font pas la différence entre l'incidence et les effets économiques des impôts. Ils considèrent sur un même pied les effets de transmission de la taxe du contribuable à un autre agent économique et les effets de réaction qui incitent le contribuable à ne pas payer la taxe ou à n'en payer qu'une partie en supprimant ou réduisant sa consommation des produits taxés.

De Ricardo
à Seligman

La simplicité même de la théorie de l'incidence chez les premiers classiques, pourtant déjà moins grande que celle des Physiocrates, ne satisfait pourtant pas leurs successeurs. A la réflexion, le problème apparaissait, en effet, toujours de plus en plus complexe. Jean-Baptiste Say résumera sa pensée comme suit, par exemple:

"Toute opinion trop absolue à cet égard me semble téméraire. Il n'est probablement aucune espèce de contribution qui ne retombe sur plusieurs classes de citoyens, et dans des proportions qui varient non seulement en raison

(1) Op. cit., p. 331. On retrouve ainsi, au chapitre de l'analyse des taxes de consommation, l'un des cas non explorés au chapitre des impôts sur les salaires: celui où le salaire des ouvriers ou de certains ouvriers est plus que suffisant pour couvrir le prix des produits strictement nécessaires. Et s'ils peuvent porter la taxe sur les produits de luxe, pourquoi ne porteraient-ils pas également une taxe sur les produits de nécessité aux dépens de leurs consommations de luxe?

(2) Op. cit., pp. 186-187, 238 et 276-277.

des différents impôts, mais en raison de la position particulière de chaque contribuable et des circonstances générales et très variables où se trouve la société. Ces circonstances ne sont pas toujours accidentelles: il en est qui durent autant que les nations elles-mêmes; telle profession a des désavantages constants relativement à ses rapports avec le fisc, comme les marchands de boissons, et il ne paraît pas que leurs bénéfices soient proportionnés à leurs tribulations. La nature de l'impôt, la nature de l'homme ne peuvent fournir qu'un petit nombre d'indications générales qu'on puisse considérer comme des lois, et que l'expérience vienne confirmer." (1)

Stuart Mill, nous l'avons vu, a pris conscience de la difficulté au point de modifier la définition trop rigide de son père relativement au caractère direct ou indirect des impôts envisagés du point de vue de leur incidence. Dans ses analyses spéciales de chaque type d'impôt, il s'éloigne cependant assez peu des théories ricardiennes, mais il nuance souvent les conclusions.

Relativement aux salaires, il distingue entre travailleurs qualifiés et manoeuvres; il prétend que la taxe sur les premiers ne sera pas reportée parce qu'ils sont dans une situation de monopole. (2) Quant aux manoeuvres, son raisonnement n'implique pas autant l'instabilité des changements: ils devront porter la taxe pendant un temps, mais ensuite interviendront les effets malthusiens (réduction du nombre des travailleurs, augmentation du prix du travail). Avec Ricardo, il conteste que tous les prix puissent monter sous l'effet d'une taxe générale, "(as) we have seen (...) that general prices depend on other causes, and are never raised by any circumstance which affects all kinds of productive employment in the same manner and degree". (3) La taxe retombera donc sur les profits, "unless it has the much worse effect of permanently lowering the standard of comfortable subsistence in the minds of the poorest class". D'où il conclut qu'il importe d'éviter ces sortes de taxes, à la fois parce qu'elles peuvent retomber sur le pauvre, ou de toute façon frapper indirectement les profits au delà de leur part de taxes directes.

(1) Cours, etc., op. cit., p. 498.

(2) Principles of Political Economy with some of their applications to Social Philosophy, Parker, Londres, 1868, vol. II, p. 374.

(3) Ibid.

A propos des taxes sur les marchandises, il distinguera entre les taxes sur certains produits et les taxes générales.

"If only one or a few commodities are affected, their value and price rise, so as to compensate the producer or dealer for the peculiar burthen; but if there were a tax on all commodities, exactly proportioned to their value, no such compensation would be obtained; there would neither be a general rise of values, which is an absurdity, nor of prices, which depend on causes entirely different. There would, however, as Mr McCulloch has pointed out, be a disturbance of values, some falling, others rising, owing to a circumstance, the effect of which on values and prices we formely discussed; the different durability of the capital employed in different occupations." (1)

Et après sa discussion sur l'imposition des profits, il conclura:

"It is seen from these considerations that the effects of a tax on profits are much more complex, more various, and in some points more uncertain than writers on the subject have commonly supposed." (2)

Les points de vue se compliquaient à ce point que certains auteurs, notamment les auteurs allemands, au lieu de chercher à déterminer les effets particuliers d'un impôt donné, commençaient plutôt à déduire de leurs analyses une série de règles générales valables pour les différents types d'impôt selon les circonstances de leur application. Telle fut notamment la tendance de De Parieu (3)(1866), Rau (4) (1864) et Von Hock (5) (1863). Rau, en particulier, soulève des problèmes qui font douter de la sagesse d'envisager l'incidence finale seulement. Il note qu'en pratique les possibilités de transmission théoriques sont plus apparentes que réelles; et que de toute façon, dans l'intervalle qui s'écoule entre l'incidence immédiate et l'incidence finale, des effets pénibles peuvent se produire en grand nombre.

Avec Alfred Marshall, la théorie de l'incidence devient une partie de la théorie de la valeur. Elle s'intègre dans un raisonnement économique qui tiendra compte des caractéristiques propres de la demande et de l'offre de chaque marchandise selon les divers degrés d'élasticité

(1) Ibid., pp. 383-384.

(2) Ibid., p. 371.

(3) Seligman, Théorie de l'incidence, etc., op. cit., p. 256.

(4) Ibid., pp. 259-260.

(5) Ibid., pp. 260-262

mis en jeu. Seligman s'inspirera largement de la méthode marshallienne dans sa théorie de l'incidence, pour aboutir à des conclusions aussi nuancées que celles-ci:

- 1^o un impôt sur la consommation ou sur le chiffre d'affaires tend à se répercuter sur l'acheteur, puisque le producteur l'inclut dans son coût, "mais la mesure dans laquelle il y a répercussion est inversement proportionnée à l'élasticité de la demande et directement proportionnée à l'élasticité de l'offre", (1) d'où la possibilité d'un grand nombre de combinaisons selon les marchandises;
- 2^o l'impôt universel sur les profits nets "n'est jamais susceptible de se répercuter, Si les profits représentent ce qui excède le coût de production, un impôt général sur cet excédent ne peut influencer le coût de production. Le prix ne peut être altéré et les intérêts du consommateur ne peuvent être affectés. C'est le producteur qui supporte l'impôt, en première et en dernière analyse." (2)
- 3^o les impôts sur les honoraires ou les traitements des fonctionnaires n'ont pas une forte tendance à se répercuter, (3) mais s'il s'agit des artisans ou ouvriers, on peut supposer qu'ils ne consentiront pas à abaisser leur standard of life. Toutefois, le résultat est "surtout une question de puissance relative de l'employeur et du travailleur: il est impossible de prédire qui l'emportera. Si les salaires étaient vraiment fixés par le simple minimum d'existence, l'impôt sur les salaires serait nécessairement rejeté;" (4)
- 4^o les droits particuliers de consommation (douanes et accise) seront, ou évités par les diminutions d'achats, ou payés sans qu'il n'en coûte rien à personne (amélioration des techniques provoquée par l'impôt), ou rejetés sur le consommateur selon les degrés d'élasticité en cause; (5)

(1) Op. cit., pp. 453-454.

(2) Ibid., pp. 483-484. Cette conclusion souffre d'être trop théorique. L'impôt dont il s'agit ne porte que sur le profit net économique, distinct du profit net comptable dont une partie est comprise dans le coût de production. Comme les lois d'impôts frappent généralement les profits nets comptables, sans exemption de profit dit normal, les points de vue des premiers classiques sur la transmissibilité gardent leur valeur.

(3) Ibid., pp. 490-491.

(4) Ibid., pp. 491-492.

(5) Ibid., p. 495.

c'est-à-dire qu'ils seront portés, dans une proportion variable par le producteur et le consommateur;

5^o l'impôt général sur le revenu ne saurait être pris en bloc comme le moins susceptible de se répercuter; il participe aux caractéristiques des revenus particuliers qu'il frappe (honoraires, salaires, profits nets ou bruts, etc.); (1)

6^o l'impôt sur les successions n'est jamais rejeté. (2)

A quoi il faudrait ajouter, pour être plus complet, de nombreuses distinctions et particularités. Et cela sans compter les catégories d'impôts que nous avons laissées de côté (propriété et fortune sous toutes leurs formes, etc.), parce qu'elles ne sont pas en cause dans les relations fédérales-provinciales actuelles et qu'elles exigeraient des considérations trop nombreuses.

Ces résultats déjà plus détaillés et plus nuancés, fondés sur une analyse beaucoup plus scientifique et rigoureuse du mécanisme économique, devaient cependant être encore contestés en maints points, soit pour n'avoir pas tenu un compte suffisant du "frottement économique" (que Seligman fait tout de même entrer en ligne de compte), soit pour avoir trop éludé les effets en courte période (qu'il n'a pas complètement négligés non plus). Ces facteurs peuvent revêtir une telle importance, sur le plan concret, que l'incidence finale théorique pourra non seulement être retardée, mais en fin de compte ne se réaliser jamais. De plus, les conclusions de Seligman, écrites à une période de monnaie stable ou saine, n'envisagent pas les situations différentes que peut engendrer l'inflation, ni non plus ne tiennent compte des effets différents d'incidence qui peuvent être envisagés selon la période du cycle économique.

Conceptions actuelles

: Beaucoup trop d'auteurs, cependant, à travers tout le XX^e siècle jusqu'à nos jours, continuèrent à se contenter de vues encore plus sommaires. L'opinion s'accrédita assez généralement, jusqu'à tout récemment, que les impôts directs sur le revenu sont un type idéal d'impôt du point de vue incidence parce qu'ils ne seraient guère transmissibles; alors qu'au contraire les impôts sur les produits sont nécessairement mis à la charge du consommateur. En ces dernières années cependant, ces points de vue paraissent définitivement abandonnés. Moins théoriciens purs et plus réalistes, beaucoup d'auteurs récents sentent le besoin d'être encore moins catégoriques que Seligman lui-même.

(1) Ibid., pp. 512-513.

(2) Ibid., p. 494.

Si nous reprenons les trois auteurs récents que nous avons utilisés précédemment, nous voyons d'abord que Brownlee & Allen ne traitent que sommairement du sujet. Ils s'en tiennent aux grandes données théoriques fondées sur l'analyse marginale. Pourtant la théorie s'est assouplie et conduit à des conclusions moins rigides. Par exemple, il en ressort que la non-transmissibilité attribuée aux impôts généraux sur les revenus était basée sur un présupposé irréal. Les auteurs anciens arrivaient à cette conclusion "as long as it does not discriminate between different sources of income". Mais c'est supposer que "neither relative supplies of goods and services nor demands for goods and services are altered as a result of a tax". Or les deux choses peuvent survenir.

"An income tax may alter the supplies of some resources. Marginal money incomes of those being taxed are reduced. The alternative of more leisure and less work may become relatively more attractive to workers or to entrepreneurs. In order to secure the same amount of labor, a higher wage may have to be offered. Recent experience with income taxation in the United States indicates that income receivers are becoming increasingly conscious of comparisons of income after rather than before taxes. Increased taxes may be used by labor unions as a basis for demands for increased wages. It is conceivable that the long-run result will be a shifting of some of the tax burden from the resource owner to the consumers of products in which these resources are used.

"Some changes in the relative price pattern may occur as a result of changes on the demand side. If total money expenditures for goods and services remain unchanged, then decreases in expenditure by other economic units --perhaps by those to whom the tax money has been transferred. It is unlikely that the new expenditure pattern will be exactly the same as the old, since the preferences of those receiving additional income probably will not be the same as the preferences of those paying the taxes. Consequently, some prices will be higher than before the tax and others will be lower. If total money expenditure falls, it is unlikely that all prices will be reduced by the same proportion. Prices of goods, and services which are the poorest substitutes for money are likely to fall most." (1)

(1) Op. cit., pp. 232-233.

Des remarques identiques accompagnent l'analyse des effets de l'impôt sur les compagnies. Les possibilités à envisager sont résumées dans le paragraphe suivant:

"If the corporate form of doing business has advantages which can be translated into lower costs, taxing the net income of corporations would mean lower returns to management, the stock-holders, or the owners of other resources employed by the corporation. It could also mean higher prices to the buyers of products sold by corporations." (1)

E.-Gordon Keith, dans le livre de Poole, admet également la possibilité de la transmission de l'impôt sur les compagnies aux consommateurs par l'augmentation des prix. Non seulement cela peut-il se produire après le paiement de l'impôt, mais peut survenir avant, en prévision du paiement à effectuer. (2) S'il a pu être vrai autrefois que seuls les actionnaires portaient le poids des impôts sur les bénéfices, dit-il, ce l'est apparemment de moins en moins aujourd'hui. A l'enquête du Colwyn Committee on National Debt and Taxation, en Angleterre, il a été affirmé maintes et maintes fois que l'impôt n'était pas supporté par les compagnies. Ce fut également l'opinion d'un grand nombre d'hommes d'affaires américains: une réduction de l'impôt sur les compagnies, ont-ils soutenu, signifierait des prix plus bas pour le consommateur. (3)

L'erreur des économistes qui ont affirmé le contraire vient probablement de ce qu'ils prennent l'entreprise marginale, sur laquelle ils basent leur raisonnement, comme une entreprise n'ayant aucun profit taxable. "It is clear however, explique l'auteur...

"...that in the absence of such a return, capital will not long remain in that particular employment. What precise rate or return is needed to maintain intact the capital invested in particular industries, it is impossible to say: but it appears that most business executives have in the back of their minds a rate to which they think they are entitled. To the extent that this conviction is widely shared among the principal firms in any industry, it is clearly possible for an increase in corporation income taxes to raise prices in the long run if it reduces the rate of return on capital in that industry below its accepted minimum." (4)

(1)Ibid., p. 234.

(2)Op. cit., pp.317-318.

(3)Op. cit., p. 337.

(4)Ibid., p. 338.

Où les hommes d'affaire peuvent se faire illusion et les économistes, avoir raison, c'est sur la prétention qu'ils réussissent toujours à transmettre la taxe au consommateur. Les élasticités entreront en jeu dans ce cas comme pour n'importe quelle taxe de consommation agissant sur les prix, ou n'importe quelle hausse de prix.

"Price policies are made only after all pertinent factors have been taken into consideration, not the least of which is the possibility of customer resistance.

"Even though the business man may believe that he is entitled to receive a higher price for his product after corporation income taxes have been raised, he is not likely to raise prices if he thinks that such action would seriously affect sales. And if, having raised prices, he finds that sales do in fact fall off, the original policy may well be reversed." (1)

Keith se sent plus porté à accepter le raisonnement des économistes traditionnels pour ce qui est de l'impôt sur le revenu personnel. Pourtant, dit-il, "with today's higher taxes at both ends of the income scale, it is possible that they may have some effect on business costs". (2) Au niveau des bas revenus...

"To the extent that the worker's idea of a fair wage relates to his take-home pay rather than to the wages nominally paid him before income tax withholding, an increase in the income taxes of wage earners could easily give rise to demands for higher wages. During world war II, when the working classes first became generally subject to income tax, taxes were not high enough at the lower income levels to interfere seriously with work incentives, and take-home pay was usually maintained with overtime compensating for tax withholding. The idea of taxing individuals with increasing incomes at rates higher than those otherwise applicable was, however, abandoned on the grounds that it might interfere with production goals." (3)

A l'autre bout de l'échelle, on a pu apercevoir également que "steeply graduated income taxes appear to have had some repercussions on those businesses that have made it a practice to bid high for the type of management needed to operate successfully large-scale ventures".

(1) Ibid., p. 339.

(2) Ibid., p. 339.

(3) Ibid.

Dans ce cas cependant, les effets n'ont pas toujours porté sur les coûts et les prix. Pour les hauts-salariés des grandes compagnies, on s'est ingénié à inventer des moyens légaux d'évasion (plan de pensions, allocations pour dépenses, etc.), qui réduisent l'incidence de l'impôt sur les plus fortes tranches du revenu. (1)

Anderson expose des idées analogues pour conclure, au sujet de l'impôt personnel sur le revenu:

"In judging the shiftability of income taxes, many factors must be observed: the phase of the business cycle, the demand for labor, the general character of the taxes, the strength of organized labor, the severity of the rate schedule, existing margins of profit, existing margins between subsistence and strained standard of living, the elasticity of the demand for the product produced by the taxed labor, and so on." (2)

Même genre de remarques quant à l'impôt sur les compagnies. Depuis 1930, la théorie de l'incidence en matière d'impôt sur les profits (celle de Seligman) est réexaminée. Ceux qui la discutent soutiennent...

"... that in some manufacturing industries prices are administered. Prices are determined in advance and are adhered to for sustained periods, depending upon changes in costs, demand and competition. In setting the prices to be charged, all costs at varying levels of output and estimates of probable demand are considered. One of the basic costs to which corporate management gives due consideration is a fair return on the equity capital employed in the business. The managers know that they have a responsibility to the stockholders, and they also keep in mind the need of equity capital in the future. This equity capital they may have to procure from the market. In order to produce such a return, the income taxes applicable must be sought "after taxes". If the management of a given concern considers 6 per cent after all costs and taxes as reasonable, and if a 30 per cent corporate net income tax is imposed, the management in making its profit plans would have to set the rate of profits "before taxes" high

(1) Ibid.

(2) Op. cit., pp. 187-188.

enough to cover the taxes and still leave the desired return. In the given case the rate "before taxes" would have to be set at 8.9% "(1)

Anderson note que cette nouvelle théorie ne prétend pas à la transmissibilité de l'impôt dans tous les cas, mais toutes les fois que le marché le permettra. Les vérifications inductives démontrent que telle est bien l'attitude du monde des affaires face à l'impôt sur les profits:

"Corporate managers today admit with greater frequency that the corporate income tax influences their pricing policies. In the first Industrial Conference Board survey on the subject, 22 per cent of the corporations answering the questionnaire believed that the tax was registered in prices to some degree.

"A second survey conducted in the latter part of 1941 showed some increase in the percentage of companies which believed the corporate income tax consciously affected price policy. Of the 220 corporations returning answers, 26 per cent held in the affirmative.

"A more recent study by the Brookings Institution in 1948 produced more conclusive evidence that the corporate income tax does influence pricing policies. Of the 209 firms responding, 125 or about 60% replied in the affirmative. This was at a time when the rate was relatively high -- 38%, and during a period which could be characterized as a seller's market."(2)

En définitive, conclut Anderson, si la nouvelle théorie de la transmission des impôts sur les profits n'est peut-être pas prouvée et même si l'ancienne théorie "has some validity and support, the newer theory seems more realistic and is being strengthened by recent experience". L'auteur lui-même opinerait pour admettre que ces impôts ne sont pas transmis sur une courte période, sauf dans un marché actif, mais qu'ils tendent à l'être sur une longue période. "However, it is no longer accurate to say that corporate net income taxes are seldom shifted."(3)

(1) Ibid., p. 305.

(2) Ibid., p. 306.

(3) Ibid., p. 307.

Moins tranchées dans le domaine des impôts directs, les opinions le sont également moins dans celui des impôts indirects, même quand ils portent seulement sur quelques marchandises, comme l'accise. Après avoir rappelé la théorie que sur une longue période au moins, ils sont transmissibles en totalité aux consommateurs, sans quoi l'entrepreneur ne consentira pas à laisser son capital engagé dans ce genre d'industries, l'ouvrage de Poole spécifie qu'en pratique les choses ne se passent pas toujours ainsi. La facilité de transmission est fortement liée à la situation économique générale et à la résistance des acheteurs. Quant à la mobilité parfaite des capitaux, que suppose la théorie pure, bien des facteurs contribuent en pratique à la ralentir ou même à l'empêcher. De sorte que dans beaucoup de cas, l'incidence réelle de ce type d'impôt dépendra plus de la situation économique générale et de l'intensité de la concurrence, y compris le jeu des élasticités dans la demande, que des éléments théoriques habituellement envisagés. (1)

Anderson n'est pas moins réservé:

"The extent to which consumption taxes are shifted to the consumer is not immediately evident. Shifting may also be in other directions. The nature and amount of shifting depends upon the conditions of the particular case." (2)

Ces conclusions indiquent les élargissements que l'analyse et l'expérience ont apportés à la théorie pure de l'incidence depuis Seligman. Elles coïncident, en effet, avec une revision relativement récente de la théorie pure en matière d'incidence par Otto von Mering. L'auteur dérive de ses analyses graphiques les conclusions suivantes sur quelques-unes des taxes au sujet desquelles la théorie ancienne était le plus catégorique:

Taxes de vente

"(...) a sales tax which is imposed throughout the country is the combined effect of two forces:

1. The relative elasticity of supply and demand of all parties involved in the shifting process.
2. The tendency toward a general rise in prices.

(Même conclusion que Seligman, enrichie du point de vue des forces monétaires).

(1) Op. cit., p. 336.

(2) Ibid., p. 395.

Impôt sur le revenu des particuliers et des compagnies

"Similar to the sales tax, the income tax is very comprehensive, so that all kinds of prices and demand schedules are affected. A multitude of backward shifting processes -- often unknown to the parties involved -- is likely to happen as a result of the tax, and "general repercussions" undoubtedly play an important part. (...)

"(...) Although the concept of a "normal" forward or a "normal" rate of profit loses its meaning (1) with respect to the incidence of a general income tax, there are other reasons why the supply of agents of production may actually be reduced as a result of a general income tax, with a consequent rise in the price of some final goods or services."

Il énumère et discute ces raisons: "emigration as a cause of tax shifting, change in efforts as a cause of tax shifting, risk and tax shifting, income taxation and capital supply."

Puis il conclut:

"The foregoing discussion has shown that income taxes can be shifted and that the opposite opinion is an illusion. The shifting, it is true, will not be so immediately effected and it will not, as a rule, go so far as in the case of commodity taxes. Moreover, it can be traced only with great difficulty, and it will be a good deal less intentional than the transfer of other tax burdens. Nevertheless, some shifting does take place in most cases of income taxation.(2)

Même dans le cas des impôts sur les successions, il opine qu'il ne faut pas conclure trop vite à l'absence de tout effet de transmission.

Interprétation de l'histoire des théories

Comment expliquer de tels changements d'attitude sur le plan de la théorie pure? Tout d'abord, même les théories les plus pures ne sont pas sans être souvent inspirées par des conclusions auxquelles en sont venus les auteurs en fonction de leurs observations personnelles.

-
- (1) Argument invoqué par la théorie ancienne pour défendre la non-transmission, parce que le contribuable serait incapable de se transporter dans un domaine plus avantageux, tout le monde étant sujet à l'impôt.
 - (2) The shifting and incidence of taxation, The Blakiston Co., Philadelphia, 1942, pp. 176, 208, 210-214, 216 et ss.

Il n'est pas impossible que les théories successives de l'incidence chez Smith, Ricardo, Stuart Mill, Marshall et Seligman furent beaucoup plus exactes par rapport à la réalité de leur temps que par rapport à celle d'aujourd'hui. De ce que certains impôts n'étaient pas transmis à leur époque, ils auraient été induits à accepter trop facilement les conclusions d'un raisonnement déductif aboutissant à la non-transmissibilité. C'est ainsi que l'expérience enrichit les théories, malgré les prétentions de l'esprit humain à pouvoir tout régler dans l'absolu par des principes et des déductions. Aussi les théories dites pures dans tous les domaines, à fortiori en matière économique-sociale où tout est si complexe et si mouvant, se transforment fatalement au fur et à mesure que leurs bases inductives s'élargissent, c'est-à-dire que les théoriciens les établissent en fonction d'une recension plus complète des cas possibles. Ces transformations sont le signe que les théories n'ont pas atteint la généralité du phénomène qu'elles recherchent pour en tirer des règles qui peuvent tout expliquer. En économie, il arrive souvent -- et la théorie de l'incidence n'en est qu'un exemple entre plusieurs -- que ces améliorations nous conduisent à découvrir qu'il n'y a pas de véritable généralité, donc pas de règles simples d'explication ou d'application.

En second lieu, les erreurs commises jusqu'ici, comme celles que nous pouvons encore entretenir, ne sont pas toujours dans les théories, mais dans les fausses conceptions que nous nous faisons de leur valeur ou de leur signification, notamment quand vient le moment de transposer la théorie dans la pratique. Toutes les théories étant fondées sur une part d'hypothèses ou de présuppositions, leurs conclusions sont rarement utilisables en pratique d'une façon immédiate. Pour le devenir, hypothèses et présuppositions doivent être enrichies de façon à constituer une représentation suffisamment fidèle de la réalité avec ses contingences. Les théories anciennes de l'incidence étaient fondées sur un nombre très simplifié de données. Elles ne pouvaient et n'auraient pas dû servir telles quelles pour expliquer les effets réels des impôts dans une économie concrète donnée. "The theoretical propositions of such authors as Cournot, Marshall, and Edgeworth cannot be applied immediately to concrete cases", dit avec raison Von Mering. (1) Il ne faut pas conclure de là, comme l'explique le même auteur, que les théories en cause soient fausses. Si la réalité concrète semble les contredire, ce peut être seulement que le ou les cas couverts par la théorie ne sont pas ceux de la réalité envisagée. Ce qui est faux, c'est de prétendre faire expliquer toutes les réalités et fournir des solutions à tous les problèmes concrets par une théorie qui n'est pas faite pour cela.

(1) Ibid., p. 5.

Les théoriciens eux-mêmes tombent éventuellement dans de telles erreurs, ce qui aggrave la confusion. Mais ils pourraient aussi être blâmés de se contenter de théories insuffisamment réalistes, quand les circonstances rendent possible de faire mieux. Les classiques sont, à ce point de vue, coupables de s'en être tenus à des aperçus trop mécaniques et trop abstraits, alors que l'observation et la réflexion sur la réalité leur eût permis, dès leur époque, des explications plus concrètement valables.

Dès le XVIII^e siècle, Montyon avait noté une disposition générale d'esprit de la population qui l'avait conduit aux mêmes conclusions que Von Mering, à la fois sur la tendance générale à la transmission de tous les impôts et sur la plus grande facilité de transmission des impôts indirects:

" (...) surtout dans les impôts indirects, le contribuable de qui l'impôt est exigé n'est pas toujours celui qui en est réellement grevé. (...) La lutte d'intérêt qui agite toute la société, fait que chaque contribuable s'efforce de rejeter sur autrui la taxe dont est atteinte sa propriété. Non seulement le cultivateur qui afferme un fonds de terre, dans son prix de ferme, se fait tenir compte de l'impôt qu'il est obligé d'acquitter, mais dans les transactions commerciales, dans les ventes, dans les échanges, sans une déduction expressément stipulée, le propriétaire de la denrée ou de la marchandise grevée de quelque droit en exhausse le prix; en sorte qu'il retire et le prix commercial de l'objet de vente, et le droit qu'il a payé, et même l'intérêt de l'avance qu'il en a faite. Il en est de même du manoeuvre et de l'artisan, pour la solde de leur travail; du marchand et du commerçant, pour leurs échanges; de l'homme de toute profession lucrative, pour la fixation de la rétribution qu'il exige; soit que l'impôt l'atteigne par une cotisation personnelle, ou par une taxe sur les objets de consommation, de sa fabrique, de son commerce." (1)

Le contexte montre au surplus que Montyon ne tombe pas dans le simplisme de croire que cela se réalise au gré et à la volonté du contribuable. Il analyse avec suffisamment de profondeur de vues les circonstances dans lesquelles la chose sera possible selon le jeu du marché.

(1) Mélanges d'économie politique, op. cit., p. 388.

Jean-Baptiste Say avait posé le même fait à la base de ses explications de l'incidence:

"Tout impôt est une charge que le contribuable cherche à rejeter sur les autres membres de la société. L'homme industriel qui contribue, soit à raison de son travail, ou des capitaux qu'il emploie, que ce soit sous le nom de patente ou de droits d'entrée, ou tout autre, élève sans doute les prix du produit dont il s'occupe, et jusque-là parvient à se faire indemniser par le consommateur; mais ce renchérissement même diminue le débit, la demande de la marchandise; il diminue l'importance des ventes qu'on en peut faire, et met le producteur dans la nécessité de sacrifier une portion de son bénéfice plutôt que d'abandonner son état et de renoncer à la totalité de ses profits. Chaque contribuable, chaque consommateur parvient ainsi à s'affranchir de l'impôt, mais dans des proportions infiniment variées." (1)

Qu'on se soit appliqué ensuite à déterminer les données mécaniques du problème -- celles qui, par suite du jeu en quelque sorte inévitable des forces économiques, vont limiter ou faciliter ses tendances -- était de la plus haute importance. Mais en négligeant de tenir compte des impulsions élémentaires, on a été amené à soutenir des positions assez invraisemblables, comme celle-ci par exemple: l'entreprise passera au consommateur un impôt sur son chiffre d'affaires, mais non un impôt sur le revenu net, parce que celui-ci est calculé après l'établissement des coûts. En somme, si l'Etat perçoit 2% d'un chiffre d'affaires de \$200,000, donnant un bénéfice de \$10,000, l'entreprise pourra maintenir son bénéfice en vendant pour le prix de \$204,000. Mais par on ne sait quelle mystérieuse magie, l'entreprise serait obligée d'accepter une réduction de son bénéfice et serait absolument incapable de transmettre l'impôt (incapacité mécanique provenant d'opposition dans l'ensemble du système économique), s'il s'agit d'un impôt de 40% sur le bénéfice net. Si le marché est disposé à absorber la production à \$204,000, quelle différence cela pourra-t-il faire que l'impôt de \$4,000 soit prélevé dans l'entreprise d'une façon ou de l'autre?

Le mobile psychologique signalé ne doit cependant pas lui-même servir à tirer des conclusions trop mécaniques. Le contribuable a tendance à se débarrasser de son impôt sur les autres s'il le peut; mais il n'est pas certain qu'il le fera. Bien d'autres mobiles humains que celui du gain peuvent l'en détourner, ne fût-ce que l'insouciance ou la passivité propre à tant d'êtres humains. Par exemple, il est évident

(1) Cours, etc., op. cit., p. 497.

que les réflexions de Seligman relativement à la non-transmission de l'impôt sur les honoraires des professionnels, à cause des dispositions psychologiques habituelles de cette catégorie de contribuables (mais cela aussi a changé depuis Seligman!), correspondent à des réalités. Ainsi peut-il être juste de conclure que pour un état de la société correspondant à cette mentalité, l'impôt ne sera vraisemblablement pas transmis. Mais c'est une erreur d'inclure cette conclusion dans la partie mécanique de la théorie et de soutenir que l'impôt n'étant pas transmis en fait dans ce cas, c'est en quelque sorte la preuve qu'il ne peut pas l'être.

Théorie
positive de
l'incidence

En définitive, il apparaît que du point de vue de l'incidence proprement dite, deux facteurs interviennent pour déterminer si un impôt sera ou non transmis à un moment donné:

- (a) les dispositions mêmes du contribuable;
- (b) le jeu des forces économiques sur le marché où

l'impôt intervient: produits, services ou rémunération du travail et des capitaux.

L'expérience semble montrer que le premier facteur est fortement influencé par le niveau de la fiscalité. Cela expliquerait comment des impôts qui n'étaient probablement pas transmis au XIX^e siècle, alors qu'ils étaient très légers, le sont aujourd'hui alors qu'ils sont devenus lourds. Ce fait n'avait cependant pas échappé à certains auteurs anciens, Vauban, par exemple, conclut de ses études historiques:

"J'ai trouvé que dès le temps de Charles VII, on avait pris toutes les précautions qui avaient paru nécessaires pour prévenir les abus qui pourraient se glisser (dans la taille) et que ces précautions ont été bonnes, ou du moins que le mal n'a été que peu sensible, tant que le fardeau a été léger, et que d'autres impositions n'ont point augmenté les charges; mais dès qu'elles ont commencé à se faire un peu trop sentir, tout le monde a fait ce qu'il a pu pour les éviter; ce qui ayant donné lieu au désordre et à la mauvaise foi de s'introduire dans le détail de la taille, elle est devenue arbitraire, comptable, et en toute manière accablante à un point qui ne se peut exprimer." (1)

(1) Projet d'une dîme royale, (1707), Economistes financiers du XVIII^e siècle, op. cit., p. 39.

Quant au second facteur, il est en partie dans la dépendance du premier. Il n'interviendra que si le contribuable essaie de transmettre l'impôt, pour autant que l'incidence seule est concernée par opposition aux effets économiques qui, nous l'avons vu, (1) se manifesteront de toute façon. Mais le contribuable peut aussi être forcé, par sa situation économique en quelque sorte, de tenter la transmission. Dans un cas comme dans l'autre, il se heurte, sur le marché, à un ensemble de résistances qui lui rendront la tâche plus ou moins facile. Ces éléments de résistance sont eux-mêmes affectés de coefficients psychologiques personnels ou sociaux (réactions de classes, de groupes, etc.); mais ils sont aussi en partie commandés par des nécessités mécaniques, la principale étant le revenu des intéressés et leurs possibilités d'achats.

Comme le note Von Mering, la position différente des contribuables et le moment de la perception font que la transmission se fait plus facilement et plus régulièrement dans certains cas que dans d'autres. Par exemple, la transmission sera en général plus facile en période d'inflation, alors que l'argent est abondant et la demande moins exigeante. Mais en termes absolus, peu importe la sorte d'impôt. Sauf le cas des rentiers purs, chaque contribuable peut tenter d'obtenir sur le marché où il travaille le remboursement de l'impôt qu'il subit, que celui-ci porte sur son revenu ou sur ses consommations. Et les économistes ont au moins clairement mis en valeur que l'incidence finale, pour autant qu'un effort de transmission est tenté, se règlera sur le marché, en fonction de l'offre et de la demande de produits, de travail et de capitaux. La transmission de l'impôt tient en une augmentation de prix; prix du travail, prix des marchandises ou prix des capitaux. Elle participe donc aux multiples complexités du mécanisme des prix et des jeux qui en assurent l'ajustement.

Aller plus loin dans la compréhension de ce mécanisme signifie donc analyser les positions respectives des participants au marché, offre et demande. Selon que certains types d'agents seront mieux placés que d'autres pour faire valoir leurs prétentions et profiter au maximum de tous les avantages d'un marché, selon son état, leur capacité de transmettre les impôts qui les frapperont sera plus grande. Dans la mesure, par exemple, où la théorie des salaires démontre positivement que l'ouvrier est en général plus mal placé, pour faire valoir ses offres de travail, que le patron, la théorie optimiste des premiers classiques quant au rejet infaillible d'un impôt sur les salaires

(1) Page 101.

apparaît forcée. Il n'en reste pas moins qu'un mécanisme inéluctable peut, en définitive, forcer le patron à accroître de lui-même les salaires à cause du fléchissement de l'offre de travail engendré par l'impôt. Cependant, dans l'intervalle de temps qui s'écoulera avant l'intervention de cet effet rigoureusement possible, mais que bien des circonstances peuvent retarder presque indéfiniment, l'impôt continuera effectivement d'être porté par l'ouvrier. Le développement des organisations syndicales, par ailleurs, en rectifiant la position de l'offre de travail, peut changer la situation du tout au tout et rendre l'impôt presque immédiatement transmissible, même si le marché n'y est pas vraiment favorable. (1) Le tout sujet d'ailleurs à des questions de degré: importance de l'impôt, puissance de marchandage réelle des éléments ouvriers et patronaux, etc; sujet aussi aux circonstances: évolutions de la conjoncture et des marchés, attitude générale des entrepreneurs et questions de concurrence face à l'absorption ou à la transmission de l'impôt, etc.. Aussi la transmission ayant lieu, ne sera pas nécessairement définitive et suivra dans ses avatars les changements de circonstances.

Chaque catégorie et sous-catégorie d'agents économiques pourrait être soumise à un tel traitement analytique. S'en dégagerait-il des tendances générales? C'est ce qu'avaient estimé implicitement ou explicitement les théoriciens qui tenaient pour transmissibles les impôts de consommation et pour non transmissibles les impôts sur les revenus; c'est ce que fait également Von Mering, quand il conclut à la transmission plus lente, moins intentionnelle dans le dernier cas que dans le premier. Cette idée, fondée sans aucun doute sur des observations, a toujours plus ou moins hanté la pensée économique en matière d'incidence fiscale, même si les développements théoriques se sont toujours plus ou moins acharnés à la détruire. Elle s'impose d'abord mécaniquement à l'esprit. Certains impôts sont perçus, en effet, pendant le cours de la production et fournissent, par suite, une occasion immédiate (compte tenu des délais de vente) de tenter la transmission par des modifications dans les prix d'offres. De plus, au point de vue comptable, ces impôts constituent des frais inscrits aux livres et qui, s'additionnant automatiquement aux prix de revient, paraissent devoir conditionner non moins automatiquement les prix de vente. Tombent dans cette catégorie toutes les taxes sur les produits, le chiffre d'affaires, les taxes générales d'affaires, les taxes du timbre, les taxes foncières des entreprises, etc. Certains autres impôts, au contraire, sont payés de telle façon qu'ils frappent le revenu gagné à la fin et en dehors du cycle de production. Les unités qui le payent ne tiennent la plupart du temps aucune

(1) Dans ce cas la transmission ne sera que temporaire, jusqu'à la faillite de l'entreprise ou au ralentissement général de l'économie qui provoquera le rajustement des salaires.

comptabilité précise; et presque jamais dans l'idée de mesurer un coût et d'établir le prix exact de leurs services. (1) Ils ne sauraient donc (à moins de faire entrer en jeu la prévision, à laquelle on ne pensait cependant pas) être repris dans le prix du produit dont ils proviennent. Ce n'est donc que dans le cycle suivant de production que la transmission pourrait être tentée. Comme elle déroge alors à la logique des événements, elle apparaît plus difficile, sinon impossible, sans qu'on sache trop pourquoi. Le Rapport Sirois, en particulier, s'appuie fortement sur cette conception.

En réalité, il est douteux que le fait pour les impôts d'être perçus pendant, plutôt qu'après le cycle de production change quoi que ce soit à l'affaire. Cette distinction risque, en elle-même, de n'être guère qu'une vue de l'esprit. Nous nous sommes habitués à considérer la vie économique comme quelque chose qui commence à un bout: l'extraction des matières premières; et qui finit à l'autre: la consommation du produit fini. Et de là nous tirons l'idée vague qu'il est plus difficile d'ajouter au prix d'un produit une taxe perçue à l'occasion d'une production antérieure, que de l'inclure dans le coût même du produit qui en est l'occasion. Mais la vie économique est, au concret, un flot continu d'opérations tellement entremêlées, surtout avec les techniques modernes de production et de circulation, qu'il est difficile d'y assigner un commencement et une fin. Ma consommation d'aujourd'hui, qui est une fin par rapport à la série des opérations grâce auxquelles je dispose d'un produit, est aussi un commencement; sans l'achat qui l'a rendue possible, un producteur attendrait peut-être les fonds nécessaires pour mettre en train une nouvelle production commandée par l'éventualité d'une consommation future. Et à chaque période d'un cycle de production, les produits déjà rendus sur le marché, c'est-à-dire appartenant au cycle antérieur, sont payés grâce aux salaires et autres dépenses du cycle en cours. Des auteurs l'ont déjà fait remarquer: la vie économique dans ses jeux, dans ses actions et réactions, est mieux représentée par la circonférence que par la ligne droite

Il n'y a donc pas de vraie difficulté de ce côté. Si le cycle de production précédent a été déflationniste de tendance, il a pu être extrêmement difficile de transmettre les impôts inclus dans les prix de revient. Et si le cycle suivant est à tendance inflationniste, il pourra au contraire être relativement facile d'y inclure les augmentations de salaires ou d'honoraires nécessaires pour transmettre l'impôt portant sur les revenus du cycle antérieur. Ces diverses possibilités sont conditionnées par un ensemble de facteurs extrêmement nombreux et complexes, mais on ne voit pas que le décalage d'un cycle de production, selon

(1) Aujourd'hui la chose se fait pour fins de preuve devant les tribunaux d'arbitrage, en vue d'établir un salaire minimum.

que l'impôt est perçu pendant la production ou une fois qu'elle est terminée, exerce une influence systématiquement favorable ou défavorable à la transmission. Après tout, un impôt exerce son influence au moment où il est perçu; peu importe qu'il soit assis alors sur ma dépense ou sur mon revenu. Si je suis dans l'état d'esprit de ne pas accepter de réduction à mon train de vie et si les circonstances sont favorables à une augmentation de salaire, je le transmettrai.

Pourtant, la distinction correspond indiscutablement à certaines réalités concrètes, plus évidentes cependant au XIXe siècle qu'au XXe. Elle n'est pas liée au mécanisme lui-même, mais aux données psychologiques qui caractérisent notre marché actuel, selon que nous l'envisageons du point de vue du consommateur ou du producteur. On a souvent remarqué que le consommateur subit plus la vie économique qu'il ne la dirige; de sorte qu'il n'y exerce d'influence que passivement, par ses résistances. L'homme d'affaires, au contraire, est toujours à l'offensive; il provoque et réalise. Dans une telle situation, une taxe qui frappe l'homme d'affaires en action tend davantage à être répercutée sur le consommateur, qu'une taxe qui frappe directement celui-ci dans son revenu. Or longtemps, certaines classes de producteurs -- salariés, professionnels, agriculteurs -- n'ont guère développé les réflexes mercantiles du commerçant et de l'industriel moderne; ils considéraient leurs revenus davantage en consommateurs qu'en producteurs. En vertu même de cette sorte de dichotomie produite par l'économie d'échange en chacun de nous (réactions différentes selon que nous parlons en producteur -- revendications de salaires, etc. -- ou en consommateur -- marchandages à la baisse des prix, etc.), beaucoup d'hommes d'affaires même ont pu réagir en consommateur (résignation passive) devant un impôt sur le revenu, alors que leurs instincts mercantiles étaient tout de suite mis en boule par un impôt qui les frappait en pleine action, dans l'entreprise. Et encore, faudrait-il ne pas généraliser l'affirmation à tous les hommes d'affaires, même petits.

Des éléments institutionnels interviennent aussi pour accentuer cette tendance. Le chef d'entreprise est le maître chez lui; quitte à essuyer une rebuffade, il peut augmenter son prix à son gré. Théoriquement, l'ouvrier peut prendre la même attitude quant au prix de son travail, mais il risque son emploi, ce qui n'est pas la même chose que de perdre aujourd'hui la vente d'une marchandise quitte à se reprendre le lendemain à plus bas prix. Les circonstances font vraiment du salarié un subordonné, qui pourra demander et non décréter une augmentation de salaire. Les relations humaines étant ce qu'elles sont, ses chances d'obtenir l'ajustement nécessaire à la transmission de l'impôt sont plus lointaines. Et dans la perspective syndicale, il faudra attendre la fin de la convention collective en cours. Enfin, à l'intérieur de la classe des salariés, les traditions propres à chaque groupe constitueront des éléments plus ou moins favorables à la rapidité de la transmission.

A cause d'elles, l'impôt sur le revenu des fonctionnaires de l'Etat reste l'un des plus lents à se répercuter; et celui des collets blancs, en général, l'est plus que celui des ouvriers, même quand l'état du marché rendrait la chose économiquement possible. D'autre part, une fois la transmission effectuée, elle le sera d'une façon plus stable que pour l'impôt de consommation, où chaque jour et chaque période du cycle économique posera à nouveau le problème de faire ou non absorber l'impôt au consommateur.

Toutefois, de telles constatations n'ont pas lieu d'être considérées comme des parties mécaniques de la théorie de l'incidence. Elles sont sujettes à des changements, parfois rapides et sous l'effet même de la politique fiscale. Ainsi la lourdeur des impôts incite les contribuables habituellement passifs à sortir de leur torpeur. L'évolution des institutions modifie les dispositions. Le développement de la société par actions, encore peu avancé au moment où les théories de l'incidence furent mises au point, suffit à expliquer que l'impôt sur les profits soit devenu aussi transmissible que les impôts de consommation. Une compagnie a essentiellement la mentalité du producteur mercantile. Elle n'a pas raison de se montrer plus passive à l'égard d'un impôt qui frappe directement son revenu net; l'effet est le même que quand il est atteint indirectement: le rendement sur le capital diminue s'il n'y a pas transmission.

L'ensemble de ces conclusions ne contredit pas à proprement parler la théorie classique. Il n'apporte pas de solutions aux problèmes que se posaient les classiques; celui de l'incidence vraiment finale des impôts. Il concerne plutôt l'aspect négligé par eux de la transmission initiale en courte période; ce qui peut vouloir dire en certains cas plusieurs années, vu la lenteur de certaines transformations. Il n'est pas exclu que cette première transmission en suscite d'autres et que les effets combinés de l'incidence et des réactions économiques finissent, en définitive, par obliger un contribuable à porter lui-même un impôt qu'il avait d'abord transmis. Sur l'incidence à longue portée, nous ne sommes probablement pas plus avancés que du temps des classiques, sauf si le fait de nous rendre mieux compte de la complexité du problème peut être considéré comme un progrès. Les théories de la longue période n'ont pas atteint le point d'intégration d'un nombre suffisant de variables pour permettre d'apprécier les effets réels et finaux d'un impôt levé à un moment donné dans une économie concrète. Elles restent des schémas extrêmement simplifiés, dont les conclusions ne se réaliseront peut-être jamais dans une réalité donnée, parce que trop de circonstances imprévues ou supposées constantes viendront bouleverser les calculs. (1)

(1) Poole, op. cit., pp. 37-38.

A cette échelle, nous aboutissons à la conclusion que tous les impôts sont transmissibles et effectivement transmis quand les circonstances le permettent. Cependant, nous constatons que des circonstances psychologiques et institutionnelles, non pas proprement économiques au sens mécanique de l'expression, font que certains impôts sur les revenus ont une tendance à rester davantage là où ils sont mis. La constatation ne présente cependant plus l'intérêt qu'elle avait autrefois, parce qu'elle ne vaut pas, pour tous les revenus, même quand l'impôt est général. Les profits ne tombent sous cette règle que dans la mesure où l'homme d'affaires croit qu'il en est ainsi et ne fait pas l'effort voulu pour assurer la transmission. Celle-ci peut techniquement être réalisée avec autant d'efficacité pour l'impôt sur les profits que pour n'importe quel impôt de consommation. Les dividendes et les intérêts des particuliers sont plus certainement touchés, mais le cas ne manque pas de présenter aussi ses complexités. Les plus sûrement frappés seront les rentiers, pas toujours des riches, et pour qui l'impôt est souvent fort injuste: il signifie parfois une réduction d'un train de vie souvent modeste à un âge ou dans des conditions qui militeraient pour l'exemption d'impôt. Les hauts-salariés peuvent alléger leur fardeau de diverses façons, soit par la transmission, qui peut être rapide, soit par des procédés d'évasion légale. Les salariés syndiqués, d'autre part, disposent de moyens pour forcer l'ajustement des salaires avec quelques mois de retard. De sorte que les tendances directes de l'impôt jouent surtout contre les salariés non syndiqués ou engagés dans certains cadres spéciaux. Cela n'offre guère d'intérêt ni du point de vue équité, ni du point de vue politique fiscale.

Une préférence pour les impôts dits directs ne présente donc rien de particulièrement fondé en fonction de la théorie de l'incidence. Cependant, la théorie de l'incidence n'est pas le dernier mot de la répercussion des impôts sur la vie économique. A côté d'elle et la complétant en s'en servant, il y a toute la théorie des effets économiques de l'impôt. Plus complexe que l'autre encore, elle est également moins avancée. Elle aussi s'est concrétisée, à un moment donné, dans une préférence marquée pour les impôts dits directs. C'est donc par ce biais mieux adapté aux exigences de notre sujet que nous l'aborderons.

-III-

La doctrine des impôts directs

La doctrine des impôts directs relève à la fois de la théorie de l'incidence et de la théorie des effets économiques de l'impôt. Du point de vue équité d'abord, les chances d'atteindre la justice ont paru plus grandes avec des impôts assis là où la non transmission nous

renseigne mieux sur celui qui paie et sur ce qu'il paie. Du point de vue économique, il a paru plus sensé de percevoir aussi les impôts directement, de façon à éviter tous les effets économiques, en somme inutiles, résultant de la transmission des impôts indirects. Mais à côté de ces points de vue dérivés de la théorie de l'incidence, on apportait aussi contre les impôts indirects des arguments ayant trait à leurs effets, estimés néfastes, sur le fonctionnement de l'économie, une fois la transmission faite.

Le gouvernement canadien adhéra sans réserve à cette doctrine au cours de la dernière guerre, comme nous l'avons vu au chapitre I. Il s'appuyait sur les analyses et conclusions du Rapport Sirois. Cependant, ce n'était pas, à ce moment-là, une idée particulièrement nouvelle. Au contraire, on peut dire qu'à partir de la fin du XVIII^e siècle jusqu'à nos jours, presque tous les théoriciens de l'économie politique, à quelques exceptions près, ont donné leur adhésion au principe (nous soulignons, car nous verrons que la distinction est importante même du point de vue des théoriciens) de la supériorité des impôts directs. Ce qui a été nouveau, c'est que des hommes politiques, gens éminemment pratiques et à cause de cela généralement modérés et assez opportunistes, soient devenus tout à coup plus rigides, sur une pareille question, que la plupart des théoriciens sérieux eux-mêmes.

Les positions de principe

Dès 1707, par exemple, l'on voit Vauban proposer l'établissement en France d'un impôt unique qui ferait contribuer "chacun selon son revenu aux besoins de l'Etat". (1) Turgot, de même, déclara peu "douteux que toute la préférence ne doive être pour l'impôt direct". (2) Tous les deux y gagnèrent la disgrâce. Telle était également la position de Boisguillebert. (3) Les Physiocrates en firent le centre de toute leur théorie fiscale. "Prendre directement l'impôt où il est, et ne pas vouloir le prendre où il n'est pas..." (4) Telle était leur maxime fondamentale, émise par Mercier de la Rivière et soutenue par toute l'école dans des termes comparables. (5) Cette conclusion leur était en quelque sorte dictée par leur doctrine de l'incidence. En bons théoriciens,

(1) Op. cit., p. 57.

(2) Oeuvres de Turgot, Guillaumin, Paris, 1844, vol. I, p. 396.

(3) Economistes financiers du XVIII^e siècle, op. cit., notamment pp. 267 et 309.

(4) Mercier de la Rivière, op. cit., p. 474.

(5) Quesnay, Maximes générales de gouvernement, Les Physiocrates, op. cit., vol. I, p. 83; Dupont de Nemours, Origine et progrès d'une science nouvelle, Ibid., p. 354.

c'est-à-dire en bon logiciens, il leur paraissait absurde, puisque l'impôt doit en définitive être payé par le propriétaire foncier, de ne pas le prélever directement de lui. Sans compter les ennuis que le prélèvement indirect engendre inutilement au commerce selon eux.

Adam Smith était bien d'avis aussi, même s'il n'estimait pas que la solution fut de taxer le seul propriétaire foncier, "that all taxes ought to fall as equally as possible upon the fund which must finally pay them". (1) Ricardo fit exception à la règle parmi les classiques et nous reviendrons sur sa position. Jean-Baptiste Say arguait qu'en définitive, l'impôt doit être payé à même le revenu ou le capital; qu'il n'est pas désirable de le prélever sur le capital; que le plus simple par suite serait de le prendre sur le revenu. Il y voyait des difficultés, car à l'époque, le fisc n'avait pas les moyens d'aujourd'hui pour atteindre le contribuable. "Il y aurait sans doute de grandes inégalités dans une semblable assiette; mais à tout prendre je pense qu'elles seraient beaucoup moins considérables qu'en suivant tout autre mode de répartition. (2) Et Stuart Mill: "An income tax, fairly assessed on these principles (basic exemptions, proportionality, lower rates on revenue from work, lower rates on personal investment revenues than on inherited revenues but higher than on revenue from work), would be, in point of justice, the least exceptionable of all taxes. " (3)

Il est des plus faciles de continuer l'accumulation des témoignages de cette sorte:

"(...) There is a general agreement that a system of taxation should be adjusted, in more or less steep graduation, to people's income." (Alfred Marshall, Principles of Economics, p. 661). (4)

"(...) As income is the ultimate source of taxation, its immediate imposition is the most obvious and rational way of claiming a share in the produce of the State. The taxes on the different components of income have the same merit. Rent, interest, and earnings are the natural objects on which to place the charges of the State. " (C.-F. Bastable, Public Finance, p. 349). (5)

(1) Op. cit., p. 267.

(2) Cours, etc., op. cit., pp. 500-501.

(3) Op. cit., p. 375.

(4) MacMillan, Londres, 1952.

(5) Ed. 1903, MacMillan, Londres, 1927.

"L'impôt sur le revenu nous paraît préférable, à divers égards, --comme le plus juste, c'est-à-dire le plus universel et le mieux proportionné; -- comme ayant au plus haut degré les avantages relatifs reconnus aux impôts directs, ainsi que cela est exposé au chapitre IX." (Joseph Garnier, Traité des Finances, p. 55). (1)

"L'impôt proportionnel apparaît au premier abord comme le plus rationnel: les facultés de chaque citoyen, ce sont ses revenus, et c'est en raison de ces revenus qu'il doit contribuer aux charges communes..." (Charles Colson, Cours d'Economie politique, vol. V, p. 197). (2)

"A tax on income is a very simple tax both in legislative form and in the reasons urged for its support. In form the law demands the cash payment of a certain per cent of the annual clear income of each citizen. The payment is supposed to rest where the charge is placed, and in the vast number of instances this will be the case. Assuming the ability to pay to be the just measure of payment, income is accepted as the surest test of ability. In years when business is prosperous the payment would be large; in years of depression the payment would be small. From the point of view of the citizen nothing could be more considerate and no tax more easily borne." (Henry Carter Adams, The Science of Finance, pp. 356-357.). (3)

Des affirmations comme celles-là peuvent être extraites d'un grand nombre d'ouvrages, quoique plusieurs auteurs se montrent plus circonspects même dans leurs déclarations générales. Plus on se rapproche de notre temps, plus ce sentiment se précise d'ailleurs. Il est en somme juste d'affirmer qu'à peu près tous les auteurs tomberaient d'accord que l'impôt sur le revenu est idéalement et théoriquement le plus juste et le plus équitable. Pourtant, affirmer comme le fait J.-Harvey Perry: (4) "... it was confidently asserted in academic literature that the only fair tax was the income tax", n'est exact que sous réserve d'une importante restriction mentale: the only fair tax in theory.

(1) Guillaumin, Paris, 1883.

(2) Félix Alcan, Paris, 1909.

(3) Ed. 1898, Henry-Holt, New-York, 1924.

(4) Op. cit., vol. I, p. 114.

Les positions réalistes

Rien ne serait plus faux, en effet, que de prendre des déclarations comme celles que nous avons rapportées comme indiquant l'adhésion de ces auteurs au système de l'impôt unique ou quasi-unique sur le revenu. C'est le contraire qui est vrai. Il serait difficile de trouver un meilleur exemple du sens différent que peuvent prendre des textes isolés brusquement de leur contexte, sans ajustements convenables. A peu près tous les auteurs estiment qu'il faut, à cause de son caractère théorique plus équitable, faire une place plus importante à l'impôt sur le revenu qu'il n'en avait dans ce temps-là (avant-guerre). (1) Les uns estiment qu'il faut lui accorder la place centrale et percevoir ainsi le plus de fonds possible, sans préciser la proportion qu'il sera admissible de lever ainsi sans distortions trop graves; les autres estiment qu'il faut au contraire l'utiliser uniquement pour corriger les inéquités résultant des impôts indirects. De tous les auteurs modernes que nous avons utilisés pour ce travail et dont on trouvera la liste à la bibliographie, un seul semblerait disposé à considérer comme acceptable un système d'impôt unique ou quasi-unique en fonction du revenu: Joseph Garnier. Les autres soumettent, contre l'abandon complet ou quasi-complet des impôts indirects, des objections techniques et, ce qui est plus grave pour un impôt qu'on proclame le plus équitable en théorie, des objections pratiques au nom de l'équité.

Les objections techniques tiennent à un fait que notre ministre des finances lui-même a fini par reconnaître, après avoir soutenu une thèse radicalement contraire: le public n'aime pas payer un impôt sur le revenu. Par suite, si un tel impôt atteint un certain niveau, à la fois dans les hauts comme dans les bas revenus, il provoque des réactions psychologiques extrêmement défavorables (pour ne pas parler ici, dans le moment, de la fraude et de l'évasion, sans lesquelles ces réactions psychologiques seraient encore plus violentes). Il en résulte une sorte de découragement ou de relâchement de l'effort productif qui peut être générateur de diminutions dans la productivité d'une part et de sous-emploi d'autre part. Au contraire, l'impôt indirect bien assis est souvent payé sans difficultés.

Les vieux auteurs, contrairement à ce que pensent trop de gens aujourd'hui, ne sont pas toujours ceux qui ont dit les choses les moins exactes; on a toujours avantage à les consulter et à les citer à propos.

(1) Rappelons-nous que tous ces auteurs écrivent à un moment où, dans de nombreux pays, notamment anglo-saxons, les impôts directs sont plus ou moins honnis. Aux Etats-Unis, ils sont à peu près inexistantes.

Dans sa préface à la traduction du livre de Smith, Marquis Garnier a exprimé d'une façon très juste les fondements psychologiques du réflexe défavorable aux impôts directs :

"L'habitude qu'ont les hommes de voir dans l'argent la représentation de toutes les choses qui servent au soutien ou à l'agrément de la vie, écrivait-il, leur fait naturellement contracter une extrême répugnance à se défaire de l'argent qu'ils possèdent à moins qu'il ne s'agisse de pourvoir à un besoin, ou de se procurer une jouissance. On dépense avec plaisir, mais il faut un effort pour payer une dette; et celle qui coûte le plus à acquitter, parce que la valeur reçue en échange est moins aperçue et moins sensible pour tout le monde, c'est l'impôt. En attachant l'impôt à la chose consommable, en le confondant dans le prix de celle-ci en faisant que le paiement de la dette et la jouissance soient un seul et même acte, on fait en quelque sorte participer l'impôt à l'attrait que porte avec soi la consommation, et l'on fait naître dans l'esprit du consommateur le désir de l'acquitter. C'est au milieu de la profusion des repas que se paient les taxes sur le vin, la bière, le sucre, le sel, et les articles de ce genre, et le trésor public trouve une source de gain dans les provocations à la dépense qui sont excitées par l'abandon et la gaieté des fêtes." (1)

C'est là un fait psychologique indéniable que toutes les organisations charitables mettent à profit. On ne voit pas pourquoi l'Etat se priverait de l'utiliser de son côté pour mieux faire accepter le fardeau civique. Et l'expérience prouve d'ailleurs qu'il peut difficilement s'en dispenser sans inconvénients, du moins quand le fardeau fiscal devient lourd.

Quant aux objections sur le plan de l'équité, le mieux est de rapporter ici, même s'ils sont longs, deux textes, l'un de Stuart Mill (donc écrit vers 1860) et l'autre de Colson (présent dans la deuxième édition de 1909, mais que l'auteur n'a pas estimé nécessaire de changer dans l'édition définitive de 1931). Ces deux textes comptent parmi les analyses les plus complètes du sujet que l'on trouve dans les ouvrages généraux de finances publiques. A peu près tous les auteurs signalent le même problème sans s'en expliquer toujours. Les lecteurs pourront vérifier par eux-mêmes si ce que disaient ces deux auteurs à des

(1) Cité par McCulloch, op. cit., pp. 148-149.

époques si différentes et si reculées par rapport à nous, en se basant sur l'expérience des impôts sur le revenu existant dans divers pays (Angleterre, Prusse, Etats allemands, Autriche, etc.), a perdu tellement d'actualité par rapport à ce qu'est devenu notre propre impôt sur le revenu depuis, qu'avec la guerre, il a atteint des niveaux propres à faire mal au contribuable.

Stuart Mill

"An income-tax, fairly assessed on these principles would be, in point of justice, the least exceptionable of all taxes. The objection to it, which, with much regret, I cannot help regarding as insuperable, is the impossibility of ascertaining the real incomes of the contributors. The supposed hardship of compelling people to disclose the amount of their incomes, ought not, in my opinion, to count for much. (...)

"Notwithstanding, too, what is called the inquisitorial nature of the tax, no amount of inquisitorial power which would be tolerated by a people the most disposed to submit to it, could enable the revenue officers to assess the tax from actual knowledge of the circumstances of contributors. Rents, salaries, annuities, and all fixed incomes, can be exactly ascertained. But the variable gains of professions, and still more the profits of business, which the person interested cannot always himself exactly ascertain, can still less be estimated with any approach to fairness by a tax-collector. The main reliance must be placed, and always has been placed, on the returns made by the person himself. No production of accounts is of much avail, except against the more flagrant cases of falsehood; and even against these the check is very imperfect, for if fraud is intended, false accounts can generally be framed which it will baffle any means of inquiry possessed by the revenue officers to detect: the easy resource of omitting entries on the credit side, being often sufficient without the aid of fictitious debts or disbursements. The tax, therefore, on whatever principles of equality it may be imposed, is in practice unequal in one of the worst ways, falling heaviest on the most conscientious. The unscrupulous succeed in evading a great proportion of what they should pay; even persons of integrity in their ordinary transactions are tempted to palter with their consciences, at least to the extent of deciding in their own favour all points on which the smallest doubt or discussion could arise: while the strictly veracious are often made to pay more than the state intended, by the powers of arbitrary assessment necessarily intrusted to the Commissioners as a last defence

against the tax-payer's power of concealment.

"It is to be feared, therefore, that the fairness which belongs to the principle of an income-tax, can never be made to attach to it in practice; and that this tax, while apparently the most just of all modes of raising a revenue, is in effect more unjust than many others which are *prima facie* more objectionable." (1)

Clement Colson

"(...) même si l'une des conceptions développées ci-dessus venait à prévaloir dans un pays, il serait impossible d'en faire l'application avec assez d'exactitude pour considérer ensuite comme juste et satisfaisante la répartition de l'impôt faite uniquement d'après le principe adopté. Cette impossibilité s'explique par quatre ordres de considérations: difficulté intrinsèque de l'évaluation exacte de la matière imposable constituée par les revenus ou par le capital de chaque contribuable; aggravation de cette difficulté par les divisions politiques; gravité des erreurs, si l'impôt est unique; résistances que rencontrerait le recouvrement d'un impôt unique égal au total des charges publiques, ou même d'un impôt en couvrant à lui seul une fraction notable. (...)

"La détermination de la matière imposable, dans un impôt sur le revenu ou sur le capital, peut se faire sous deux formes différentes: déclaration du contribuable, évaluation par l'administration. En fait, il faut toujours combiner les deux: si c'est le contribuable qui doit d'abord faire sa déclaration, il faut bien que les agents du fisc la contrôlent; si c'est l'administration qui dresse d'office le tableau des revenus taxés, il faut bien que chaque intéressé puisse y contredire, en déclarant que l'évaluation faite de sa fortune est exagérée. C'est toujours un juge qui tranche le litige, en cas de désaccord: seulement, devant le juge, si c'est l'administration qui conteste la déclaration du contribuable, c'est à elle à faire la preuve de son inexactitude; au contraire, quand le contribuable taxé d'office réclame, la charge de la preuve de l'erreur qu'il prétend avoir été commise lui incombe en principe, puisqu'il est demandeur. C'est pourquoi la question de savoir si le premier acte de la procédure sera une déclaration ou une taxation d'office offre un intérêt pratique considérable. Mais, quelque solution que l'on adopte,

(1) Op. cit., pp. 375-376.

il faut toujours admettre une déclaration d'un côté et une taxation d'office de l'autre, suivies d'un procès en cas de désaccord, car dire que jamais le contribuable n'aura besoin de faire connaître son revenu, ce serait dire qu'il restera en tout cas taxé d'après une évaluation administrative qu'il ne pourra contester, -- et dire qu'il ne sera jamais taxé d'office, ce serait dire qu'il ne paiera que dans la mesure où il le jugera à propos. L'idée d'un impôt qui ne comporterait pas un contentieux basé sur les affirmations opposées des deux parties, contribuable et administration, est une idée absurde, et nulle habileté de rédaction dans les lois ne peut faire qu'elle soit réalisable.

(...)

"L'évaluation séparée des revenus est relativement facile, pour ceux qui proviennent de l'emploi du travail ou du capital dans les entreprises d'autrui et dans le pays même où l'impôt est établi: le revenu des valeurs mobilières nationales, le prix de location des maisons ou des terres, le traitement des employés, le salaire des ouvriers sont facilement connus par la publicité de beaucoup de transactions, par les baux enregistrés, par les écritures des grandes sociétés. Les prêts sous seing-privé peuvent échapper; mais la seule conséquence de leur dissimulation est que l'emprunteur paie l'impôt pour le prêteur, puisque celui-ci ne peut dissimuler l'augmentation correspondante de son revenu que si celui-là ne demande pas qu'il lui soit tenu compte de la charge à défalquer du sien, et c'est alors affaire à eux dans tenir compte dans leurs accords. Le salaire annuel des travailleurs exposés à des chômages et à de fréquents changements de patron peut aussi être difficile à établir; mais il rentre généralement dans les petits revenus pour lesquels le taux de l'impôt est nécessairement très faible, si l'exemption n'est pas absolue.

Pour une partie notable des revenus que nous venons d'énumérer, il n'est même pas besoin de savoir à qui ils appartiennent pour percevoir l'impôt. L'Etat peut le retenir lui-même sur les versements qu'il fait aux rentiers ou aux fonctionnaires, le faire retenir ou se le faire verser à l'acquit du contribuable par les sociétés anonymes ou les grandes entreprises sur les paiements analogues qui leur incombent. C'est ainsi que l'on procède en Angleterre pour les coupons des actions et obligations, sauf au porteur de titres qui a subi la retenue à obtenir ensuite le remboursement de l'impôt, s'il justifie qu'il a droit à l'exemption.

Le revenu répondant à la valeur locative des immeubles occupés ou exploités par le propriétaire lui-même est également facile à déterminer, par comparaison avec les

loyers des autres immeubles faisant l'objet de baux dans le pays.

Mais le revenu provenant des entreprises individuelles, celui que le cultivateur, l'industriel, le négociant, le médecin, l'avocat tirent de l'exercice de leur profession, comprenant à la fois l'intérêt du capital représenté par leur outillage mobilier et leur fonds de roulement, le salaire de leur travail personnel et leur profit, est à peu près impossible à déterminer. Même pour les commerçants obligés de tenir des livres, la vérification de ces livres ne donnerait qu'une indication très imparfaite des bénéfices réels de chaque année; nous avons exposé en étudiant la comptabilité commerciale (Livre IV, chap. 1er, no. II), que la connaissance du solde du compte de profits et pertes ne suffit nullement à donner une idée des résultats obtenus dans un exercice; pour juger si ce solde représente le bénéfice réel, il faut savoir si l'outillage a été convenablement entretenu, s'il a été amélioré ou s'il a dé péri, -- si les amortissements portés en compte ont été insuffisants ou exagérés, -- si les marchandises en magasin se sont dépréciées ou si leur cours a haussé, -- si les créances douteuses figurent à l'inventaire pour une somme supérieure ou inférieure à leur valeur réelle, etc. etc. Il y a là toute une série d'appréciations très délicates, qui peuvent conduire à substituer aux résultats apparents des résultats radicalement différents et sur lesquelles un juge compétent ne pourrait statuer qu'après des expertises infiniment minutieuses. Pour les professions libérales, la difficulté est plus grande encore, puisqu'aucune comptabilité n'est imposée au contribuable et ne peut l'être pratiquement, de sorte que lui seul sait ce qu'il a gagné. Quant aux agriculteurs, qui ne tiennent souvent aucune comptabilité, qui consomment eux-mêmes une partie de leurs produits, dont les terres s'améliorent ou se détériorent par suite d'une action continue presque imperceptible, l'évaluation de leurs bénéfices réels est d'une extrême difficulté et la plupart d'entre eux ne s'en rendent compte eux-mêmes que très imparfaitement.

Il y a là un ensemble de produits qui, d'après l'évaluation que nous avons donnée au livre III (chap. 4, no I), présente un tiers environ des revenus des particuliers en France, qui comprend de nos jours une très forte part des gros revenus, et sur lesquels l'impôt ne peut être assis que d'une manière très imparfaite. C'est un fait constant que, dans tous les pays où existe un impôt sur le revenu, la fraude sur cette catégorie est colossale. Pour les agriculteurs, en Angleterre, on avait fixé à forfait leur bénéfice présumé à moitié de la valeur locative des

terres; on a ramené en 1897 la proportion au tiers, sans que rien établisse l'exactitude de l'un ou de l'autre chiffre; étant données les inégalités des récoltes, ils ne peuvent en tout cas représenter qu'une moyenne dont les résultats annuels s'écartent énormément, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre. En Prusse, il est universellement admis qu'en fait les cultivateurs soustraient à l'impôt toute la portion des produits de leur exploitation qu'ils consomment en nature pour se nourrir, eux et leur famille. Pour les bénéfices industriels et commerciaux, les commissaires du revenu intérieur, en Angleterre, exprimaient en 1869 cette opinion, que 40% des chiffres déclarés étaient considérablement inférieurs à la réalité et qu'aucun moyen efficace de répression n'existait. En Italie, en 1877, M. Depretis exposait l'invraisemblance absolue des chiffres résultant de la statistique fiscale, pour la moyenne des revenus tirés des professions libérales. Les faits postérieurs ne font présumer depuis lors aucun changement à cet égard."

(...)

"On voit à quelles difficultés se heurte la taxation de revenus dont le montant est considérable, et quelles inégalités doivent amener les fraudes qu'elle provoque. Si, au lieu de taxer séparément les divers revenus, on cherche à évaluer le revenu global de chaque citoyen, en vue d'appliquer un tarif progressif, la difficulté s'accroît considérablement. Les incertitudes et les dissimulations auxquelles donnent lieu les bénéfices d'entreprises, les placements à l'étranger, engendrent exactement les mêmes difficultés que dans l'hypothèse précédente. En ce qui concerne les valeurs mobilières, le champ d'incertitude s'étend dans une proportion considérable, car il ne comprend plus seulement les titres étrangers; il englobe tous les titres nationaux au porteur. En effet, du moment où la taxe à percevoir sur chaque coupon doit différer suivant la richesse du propriétaire, on ne peut plus la faire retenir et verser au fisc par le débiteur du coupon; il faut découvrir pour le compte de qui celui-ci est encaissé. Le fisc ne peut plus non plus se désintéresser des créances privées, puisque les intérêts, qui seraient frappés d'une taxe minime s'ils restaient un élément du petit revenu d'un débiteur pauvre, seront bien plus lourdement taxés comme faisant partie du gros revenu d'un créancier riche. Les arrangements de famille qui groupent ou divisent les revenus des époux ou ceux des parents et des enfants en âge de travailler, selon les affections, selon les nécessités de carrière rendant la vie commune possible ou impossible, doivent également être connus, contrôlés, appréciés, puisque le revenu

apporté par la femme à son mari, la pension faite par le père à son fils, seront taxés différemment s'ils sont envisagés comme un revenu distinct ou comme une partie intégrante d'un revenu unique; seuls, les faux ménages, que la loi ignore, échapperaient aux investigations à ce point de vue et bénéficieraient d'une prime véritable. Les récoltes, les revenus industriels ne peuvent plus s'évaluer par voie de moyenne, puisque le même rendement moyen est taxé différemment quand il est obtenu régulièrement ou quand il résulte de l'alternance d'années se soldant en perte et d'années laissant de gros bénéfices.

Il y a là un ensemble de difficultés à peu près inextricables. L'une des causes principales de l'opposition faite par beaucoup de bons esprits à l'impôt sur le revenu est l'immixtion continuelle des agents du fisc dans les affaires privées, qu'il implique nécessairement. Nous ne serions guère touché par cet argument, si les constatations à faire étaient faciles et sûres. Nous savons la répugnance de la plupart des familles à faire connaître leur situation réelle de fortune; cependant, le droit au secret, en ce qui concerne ces situations, nous touche peu, car nous ne voyons pas qu'il réponde à un intérêt légitime, et quiconque ne vise à induire personne en erreur n'a rien à redouter de la publicité donnée à sa fortune réelle. Mais ce qui nous touche, c'est l'impossibilité d'arriver à constater avec exactitude le revenu que le fisc devrait connaître pour asseoir l'impôt; ce sont les débats continuels sur des appréciations où la plus entière bonne foi ne pourrait prévenir les désaccords; c'est surtout la prime donnée à la mauvaise foi et l'inégalité certaine introduite entre les honnêtes gens, qui paieraient pour leur revenu réel, et les gens peu délicats, qui soustrairaient à l'impôt le quart, la moitié, les trois-quarts de leur fortune.

L'impossibilité de connaître et d'évaluer tous les éléments de la fortune d'un particulier conduit souvent à prévoir la possibilité de compléter ou de corriger la première estimation de ses revenus tirée de la recherche de leurs sources, par une seconde estimation fondée sur leurs manifestations. On tient compte alors, pour taxer chaque citoyen, de ses dépenses, de son train de vie, de la fortune que lui attribue la commune renommée. C'est là, en dernière analyse, le procédé employé en Prusse par les Commissions d'évaluation vis-à-vis des contribuables soupçonnés de dissimulation. La taxation d'après les dépenses et le train de vie est excellente, quand chaque élément (valeur locative du logement, domestiques, équipages, consommations diverses) donne lieu à une perception spéciale fixée par la loi; on retombe alors dans le système de

l'impôt établi d'après les signes de la richesse, qui a été jusqu'ici le système français. Ce système doit sans doute tendre à réaliser approximativement la proportionnalité aux ressources de chacun, ou même la progression; mais il diffère absolument dans son mécanisme de l'impôt assis directement sur le revenu ou sur le capital. En effet, pour utiliser les manifestations de la richesse dans l'assiette de celui-ci, il ne suffit pas de les constater, il faut tirer de leur ensemble une estimation du revenu global de chaque contribuable qui soit considérée comme impliquant présomption de fraude, au moins jusqu'à preuve contraire, si ses revenus déclarés ou avoués ne s'élèvent qu'à un chiffre inférieur. On tombe alors dans le plus pur arbitraire, puisque c'est une appréciation dont les éléments manquent absolument de précision qui sert de base à l'impôt, à moins que le contribuable ne fasse la preuve, pratiquement impossible, qu'il ne possède pas de source de revenu cachée. Les persécutions auxquelles ce genre d'évaluation expose les particuliers de la part de l'administration en Prusse y sont une cause de mécontentement général; le fait est attesté avec une autorité indiscutable dans un ouvrage que M. Fuisting a publié après avoir présidé pendant dix ans le tribunal qui juge en dernier ressort les réclamations contre l'impôt sur le revenu.

L'arbitraire que comporte l'estimation du revenu global d'après la situation générale du contribuable, ou seulement la détermination particulière du profit de ses entreprises si l'on se contente d'évaluer séparément le produit des sources connues du revenu de chacun, est déjà grave sous tous les régimes politiques; c'est lui qui avait rendu si odieuse la taille personnelle de l'ancienne monarchie, laquelle était un véritable impôt sur le revenu. Cette gravité s'accroît singulièrement sous un régime à base électorale. En effet, le favoritisme inhérent à tout pouvoir personnel ne peut s'étendre qu'à un nombre limité d'individus qui approchent plus ou moins directement le détenteur de ce pouvoir; mais, avec le suffrage universel, le détenteur du pouvoir, c'est la majorité de la population, et c'est par tout que pénètre sa faveur ou son hostilité. Le propre de tout gouvernement issu des suffrages d'une majorité est d'être un gouvernement de parti; tout électeur donne nécessairement son appui à un camp ou à l'autre à chaque élection, de sorte qu'ensuite, le parti qui a conquis le pouvoir voit inévitablement en lui un ami ou un adversaire.

C'est pour cela qu'il importe à un si haut degré d'exclure des lois d'un peuple libre tout ce qui peut prêter à l'arbitraire, et en particulier de faire reposer l'assiette de l'impôt sur des éléments aussi indiscutables que possible. Or, c'est précisément ce que ne permet pas l'impôt

sur le revenu. Si l'on charge des Commissions locales, émanant plus ou moins directement de l'élection, de dresser les rôles, ces commissions reflèteront les passions de la majorité, avec le caractère personnel qu'elles revêtent dans les petites agglomérations ou avec les exagérations politiques qui prévalent dans les grandes. Si ce sont des fonctionnaires désignés par le pouvoir central qui procèdent à la taxation, il leur faudra une fermeté bien rare pour ne pas céder à la pression des élus qui soutiennent ce pouvoir, ou même à celle des candidats battus dans les circonscriptions que le Ministère s'efforce de conquérir sur l'opposition. Les disgrâces qu'entraînera quelquefois la simple observation des lois, et presque inévitablement la moindre erreur commise soit au détriment d'un membre de la majorité, soit au profit d'un de ses adversaires, apprendront bien vite à tous dans quel sens l'agent prudent doit se tromper systématiquement, pour être certain de ne jamais se tromper accidentellement en sens inverse.

Sans doute, il y aura des juges pour réformer les erreurs. Mais l'impartialité des juges eux-mêmes sera d'autant plus aisément suspectée injustement ou même réellement compromise qu'ils seront plus souvent appelés à statuer sur des litiges ayant une origine politique. Si impartiaux qu'ils soient, ils ne pourront dégrever les particuliers surtaxés systématiquement que dans la mesure où ceux-ci fourniront des preuves difficiles à établir. Enfin, ce qu'il y a peut-être de plus grave, c'est que les juges ne pourront point remédier aux faveurs indûment faites aux électeurs influents, puisqu'ils ne seront saisis qu'en cas de désaccord entre le contribuable et l'autorité chargée d'établir l'assiette de l'impôt. Pour éviter qu'il résultât de là une corruption aussi ruineuse moralement que financière, il faudrait ouvrir une sorte d'action publique, en donnant qualité à chaque citoyen pour réclamer lorsqu'un autre serait moins taxé que lui, et comme cette action supposerait la publicité des rôles et de tous les éléments servant de base à leur établissement, avec le droit pour chacun d'en discuter l'exactitude, on voit quels abus en résulteraient.

C'est pourquoi un impôt dont la répartition ne repose pas sur des faits matériels faciles à constater, ou sur des évaluations qu'une expertise puisse rectifier avec rapidité et avec certitude en cas d'erreur, risque de corrompre et de compromettre tout régime qui fait reposer le droit public sur la seule base rationnelle, le suffrage universel des contribuables. La fixation d'une taxe sur le revenu d'après un ensemble d'appréciations, par une Commission où prédomine l'élément administratif, comme en

Prusse, peut fonctionner dans un pays où une discipline quasi-militaire assure à la fois la soumission de tout agent du pouvoir vis-à-vis de ses chefs et son indépendance absolue vis-à-vis des administrés; encore faudrait-il voir comment ce régime résisterait à des mouvements d'opinion assez violents pour que le Gouvernement craignît sérieusement de se voir ébranlé par les résultats des élections. Partout où le pouvoir est disputé, il courrait les plus grands risques de devenir un instrument de persécution des minorités. L'impôt progressif, écrivait Guichardin, a été "le bâton avec lequel les Médicis assommaient leurs adversaires". Aristophane montre ce qu'était la taxation des grosses fortunes dans les démocraties antiques, quand il met dans la bouche du démagogue Cléon, voulant épouvanter le charcutier qui lui dispute le suffrage du peuple, cette menace redoutable: "Je te ferai mettre sur la liste des riches". Les exemples modernes ne contredisent point ces expériences anciennes.

L'injustice et l'arbitraire sont fâcheux dans tout impôt; le mal qui en résulte serait singulièrement plus grave, si c'était au moyen d'un impôt unique que l'on prétendit subvenir à toutes les dépenses publiques et assurer leur répartition entre les citoyens. Il faut bien songer que des erreurs de 50% dans l'évaluation des revenus, qui n'ont rien d'in vraisemblable, allégeraient de moitié la taxe que les uns devraient supporter, accroîtraient d'autant le fardeau des autres et par suite établiraient entre eux une différence de charge équivalente au montant même de l'impôt. En Allemagne ou en Angleterre, quand l'impôt sur le revenu prélève, en temps normal, entre 1 et 4% des ressources annuelles des familles jouissant d'une certaine aisance, les erreurs commises ont déjà une certaine gravité; cependant, quand le fisc se trompe de moitié dans l'évaluation de certains revenus, l'erreur ne procure ou n'inflige aux intéressés qu'un dégrèvement ou une surcharge représentant de 1/2 à 2% de leur revenu réel, ce qui est une proportion supportable. Si le taux normal de l'impôt atteignait 10 à 15% des revenus taxés, la même erreur pourrait entraîner une surcharge déjà bien plus grave. Si enfin un impôt progressif grevait certains revenus d'une taxe montant à 20 ou 30%, une erreur de même importance accroîtrait de 10 à 15% du total de leurs ressources les charges de certains citoyens, tandis que d'autres bénéficieraient d'un dégrèvement équivalent, et amènerait entre eux des inégalités de traitement absolument intolérables.

Il faut ajouter que, plus le taux de l'impôt est élevé, plus la fraude devient tentante, plus par suite chacun s'applique à dissimuler ses revenus et se résigne au besoin à

des gênes sérieuses pour y parvenir, plus par conséquent s'aggravent les inégalités résultant du fait que le poids dont sont indûment soulagés les gens malhonnêtes ou illégalement favorisés retombe sur ceux qui sont plus scrupuleux, moins adroits ou moins bien vus de l'autorité. Un impôt sur le revenu habituellement minime ne donne lieu qu'à une fraude restreinte, et si, dans une année de crise, on relève momentanément son taux, la connaissance antérieurement acquise des situations ne permet pas aux dissimulations de s'exagérer subitement. Au contraire, un impôt constamment oppressif amène une organisation de la fraude aussi désastreuse pour le fisc que démoralisante. A mesure que l'opinion se répand que tout le monde fraude, chacun se fait moins scrupule de frauder pour n'être pas seul taxé plus que les autres; à mesure que la matière imposable se dissimule, il faut grossir le taux de l'impôt pour subvenir aux dépenses publiques, et l'on finirait par aboutir à des résultats monstrueux, si l'impossibilité absolue de couvrir par un impôt unique toutes les dépenses d'un Etat moderne ne se trouvait démontrée longtemps auparavant." (1)

Pour assurer la continuité, citons maintenant un auteur très récent. Il n'y apparaît pas que le problème ait beaucoup changé, ni que la situation se soit fort améliorée:

Waline & Laferrière

"(Dans l'impôt sur le revenu), c'est le contribuable lui-même qui devra déclarer la matière imposable existant chez lui. Nul n'est mieux à même de le faire. Mais il est à craindre qu'il ait tendance à omettre sa déclaration ou du moins à l'édulcorer. Ces risques sont sérieux dans les pays où l'éducation du contribuable est insuffisante. Tel est, il faut le reconnaître, le cas en France, où la morale fiscale ne coïncide pas toujours avec la morale tout court, et où des gens d'une honnêteté scrupuleuse dans le privé, n'hésitent pas à frauder le fisc, en considérant que c'est péché véniel, ou une sorte de lutte d'adresse dans laquelle il est méritoire de réussir. Alors tous les avantages de la déclaration s'évanouissent. Le système fiscal ne sera plus juste. A taux uniforme, l'impôt sera inégal suivant qu'il portera sur des revenus dont la déclaration pourra ou non être effectivement contrôlée. Basé sur des déclarations dont beaucoup seront inexactes, il

(1) Op. cit., pp. 208-218.

surchargera les contribuables honnêtes qui auront fait des déclarations sincères. L'impôt deviendra une sorte d'amende sur la bonne foi. Sa productivité diminuera. La matière imposable étant rétrécie par des dissimulations, il faudra relever les tarifs et ceux qui auront fait des déclarations exactes seront surchargés.

Le risque de fraude oblige l'administration à un contrôle très strict. Mais ce contrôle, si on le veut sérieux, imposera à l'administration un travail presque aussi considérable que l'évaluation directe. Il multipliera, entre le fisc et le contribuable, des rapports qui, en général, manquent de cordialité. Il amènera le fisc à pénétrer dans les affaires du contribuable. Bref, il conduit à des méthodes inquisitoriales. En proposant l'impôt sur le revenu, le ministre des finances Caillaux disait: Il est vain de penser qu'il peut y avoir déclaration sans inquisition. Au reste, ce contrôle aboutira souvent à réintroduire, d'une façon plus ou moins accusée, le système des signes extérieurs. Par la force des choses, la plupart du temps, l'administration, pour apprécier la vraisemblance de la déclaration du contribuable, sera amenée à faire état de son train de vie, de ses dépenses ostensibles, bref à utiliser des signes extérieurs pour lui imputer d'office un certain revenu. Pour réprimer les fraudes et essayer de les prévenir, des pénalités devront être instituées, d'autant plus lourdes que la fraude est plus importante et plus facile. On se trouve alors devant l'alternative suivante: si l'administration applique strictement les peines établies par la loi, elle deviendra odieuse; si elle n'ose pas les appliquer, c'est un encouragement à la fraude.

Le système de la déclaration par le contribuable est d'application difficile. Un contrôle sévère, d'une impartialité absolue, est la condition essentielle de son efficacité. Là où ces conditions sont remplies, la déclaration produit d'excellents résultats. Si, pour une raison quelconque, tempérament national, interventions politiques, imperfection de l'organisation fiscale, ce contrôle sévère n'existe pas, tout le système de déclaration est faussé. La valeur du système dépend en grande partie de la mentalité du pays. En Allemagne, où on enseigne que le devoir vis-à-vis de l'Etat est le seul qui compte et où la dénonciation des faits qui lui préjudicient apparaît comme une vertu civique, l'administration a pu appliquer strictement les pénalités contre la fraude, et la déclaration donne d'excellents résultats. En Angleterre, il existe un état d'esprit qui fait considérer la fausse déclaration comme une tricherie qui déconsidère son auteur. En Italie avant le fascisme, la loi italienne édictait des sanctions sévères en cas de défaut

ou d'inexactitude des déclarations, notamment pour les salaires et les revenus des valeurs mobilières; en fait, ces sanctions étaient peu appliquées; de l'avis des auteurs italiens, la fraude était considérable.

Dans une large mesure, la valeur de ce procédé dépend du nombre de ceux qui y seront assujettis. C'est seulement s'il est assez faible, que l'administration pourra soumettre les déclarations à un contrôle sérieux." (1)

A lire Waline, il ne nous paraît pas que les scrupules du contribuable québécois soient bien différents de ceux du contribuable français. Si les Anglo-Canadiens ressemblent davantage aux Anglais à ce point de vue, ce ne sera qu'une preuve de plus de la difficulté des législations uniformes au Canada dans tout ce qui est personnel. Par ailleurs, ceux qui sont au courant des événements du monde de l'administration fédérale de l'impôt sur le revenu n'auront pas manqué, en lisant Colson, de faire certains rapprochements et peut-être de se dire que nous n'avons plus grand chose à envier à la Prusse de la fin du XIX^e siècle, qui n'était pas précisément démocratique: "C'est pourquoi, nous dit Jean-Baptiste Say...

... comme il convient que toutes les industries soient taxées dans un rapport quelconque avec ce qu'elles rapportent, de même que leurs instruments qui sont les capitaux et les terres, bien des sources de revenus ne seraient pas taxées ou le seraient imparfaitement avec un impôt unique, un impôt qui ne reposerait que sur une seule base. Il convient que ces bases soient assez multipliées pour que les producteurs qui ne seraient pas atteints par un impôt puissent l'être par l'autre.

"L'instinct fiscal de la plupart des gouvernements l'a emporté à cet égard sur les idées systématiques. Leurs tributs ont pu s'élever d'autant plus qu'ils ont diversifié davantage les impôts; mais quelque habiles que leurs financiers aient été jusqu'ici, ils sont encore loin, dans quelque pays que ce soit, d'avoir atteint, et surtout d'avoir atteint dans une équitable proportion, tous les revenus de la société." (2)

(1) Op. cit., pp. 306-308.

(2) Cours, etc., op. cit., p. 498.

Histoire des
impôts directs
et indirects

Que l'on ait oublié ce fait au Canada à un moment donné est peut-être tout simplement le résultat d'un manque général de culture historique, ou le fait d'une prétention bien américaine à croire que nous pouvons, sur ce continent, échapper aux lois communes de l'histoire des autres peuples. Nous avons été portés à prendre comme un signe de mauvaise administration, la multiplicité extraordinaire des impôts dans les pays du continent européen. Peut-être avons-nous manqué de comprendre que c'est avant tout le résultat inévitable des budgets lourds et en quelque sorte un signe de maturité. Nous pourrions bien, par suite, connaître le même sort si nos budgets d'Etat doivent s'accroître encore dans l'avenir. Les expériences de guerre semblent, en tout cas, avoir démontré, de l'aveu même du ministre des finances, que nous ne saurions maintenir le haut niveau de revenu public auquel nous avons atteint avec une structure d'impôt aussi simple, relativement, que la nôtre. A fortiori, est-il apparu impossible de la simplifier encore en tâchant de la restreindre à l'impôt quasi-unique sur le revenu.

Au fond, la simplicité extraordinaire du système fiscal américain (Canada et Etats-Unis) à venir jusqu'à la guerre de 1914 (douanes, accise et impôt foncier) était le résultat, non pas de notre plus grande habileté financière, mais de notre jeunesse et de la légèreté relative de nos budgets. La solution réelle, si l'on tient à revenir à une telle simplicité budgétaire, soit dans un sens ou dans l'autre (taxes surtout directes ou indirectes) ne résiderait, selon l'expérience universelle, que dans une réduction considérable des budgets et une diminution du rôle de l'Etat dans nos économies.

D'ailleurs, peut-être s'imagine-t-on trop facilement dans certains milieux que les impôts directs sont une découverte moderne, appelée à révolutionner les théories fiscales. En réalité, s'il est exact que le XIXe siècle a montré une préférence marquée pour les impôts indirects, ce n'est pas à cause d'un degré de civilisation financière insuffisamment avancé, mais bien par suite d'une évolution historique relativement récente, due en certains cas aux mauvais souvenirs que l'impôt direct rappelait aux citoyens. Les incidents auxquels nous nous rapportons tout à l'heure, par rapport à l'administration actuelle de notre propre impôt sur le revenu, sont peut-être de nature à mieux nous faire comprendre ces réflexes. Et surtout si nous nous demandons ce que seront devenues les méthodes de notre fisc quand elles auront encore été perfectionnées au cours du prochain demi-siècle. Car à travers l'histoire, c'est sur des périodes d'envergure séculaire que s'est joué le sort des impôts directs et que ses virtualités tracassières et policières se sont raffinées.

En dehors des douanes, c'est par l'impôt unique direct, la taille (sorte d'impôt sur le revenu sous forme de contribution foncière, personnelle et mobilière) que l'impôt recommença sa carrière en France au XVe siècle, après la décadence de l'empire romain. A quoi vinrent se greffer, avec les besoins croissants, les impôts indirects ou "aides" accordés au roi par les Etats généraux, en même temps que s'étendent les impôts directs (capitation, dixièmes, vingtièmes). (1). C'est du caractère excessif de ces impôts directs au temps de Charles VII que nous parle Vauban, dans la citation déjà rapportée. Alors débuta le régime d'évasion fiscale, d'abus et de privilèges, que devait dénoncer si fort Turgot. Colson y fait allusion dans sa critique de l'impôt sur le revenu. Et si nous nous targuons d'avoir réussi à établir un système d'impôts directs où les privilèges n'ont pas l'envergure de ceux qui s'étaient développés sous un pouvoir autoritaire (peut-on affirmer qu'il n'en existe pas au moins sur une échelle occasionnelle, et peut-être même d'un certain caractère permanent?), rappelons-nous que notre système d'impôt sur le revenu ne fonctionne que depuis moins de 30 ans; et qu'il n'est vraiment significatif que depuis une dizaine d'années.

L'Angleterre suivit en quelque sorte la même évolution à partir du XIe et du XIIe siècle. (2). Mais elle passa plus vite que la France au régime des impôts indirects; et pas pour les mêmes raisons. La cause du changement, effectué au XVIIe siècle, tient, nous dit Wagner, à "l'implantation définitive du régime parlementaire aux mains d'une aristocratie, qui, en matière fiscale, se comportait comme l'absolutisme sur le continent et donnait à l'imposition indirecte une préférence trop exclusive". (3) Ainsi, en Angleterre, les impôts directs tendirent-ils à rester un symbole de l'égalité et de la justice devant l'impôt. En France, au contraire, les hommes de la Révolution, "pour ne rien omettre et pour éviter de revenir aux privilèges de la classe de l'ancien régime, (ont) tenu à établir les impôts sur les choses prises en elles-mêmes, (...) sans faire entrer en considération la personnalité de leur possesseur". (4) D'où un régime fiscal basé sur les contributions indirectes, avec des contributions directes évaluées elles-mêmes en fonction des choses (loyer, nombre et allure des portes et fenêtres), de façon à "éviter toute inquisition".

(1) Laufenburger, Histoire de l'impôt, Presses Universitaires de France, pp. 1 à 30.

(2) Adolf Wagner, op. cit., vol. IV, pp. 257 et ss.

(3) Ibid., p. 284. Aussi Seligman, Essais sur l'impôt, Giard, Paris, 1914, pp. 13-14.

(4) Laufenburger, Histoire, etc., op. cit., p. 41; Seligman, Essais sur l'impôt, op. cit., pp. 12-13; Waline & Laferrière, op. cit., pp. 313-314.

A travers le XIXe siècle, l'attitude des divers pays en face de ce problème a été variable. On trouvera, en annexe, une série de tableaux représentant les variations des dépenses publiques et des impôts dans divers pays extra-américains depuis 1870. Ce qui frappe d'abord au tableau I, c'est le volume croissant des dépenses publiques partout. Cependant, pour tirer des conclusions précises sur l'importance croissante des budgets, il faudrait pousser l'analyse beaucoup plus loin que ne le justifie le présent travail, avec la certitude d'ailleurs de se heurter à des difficultés considérables. Ainsi, une véritable appréciation du sujet exigerait le calcul d'une relation entre le budget et le revenu national; or des statistiques un peu précises sur le revenu national sont un fait récent. Le tout devrait également être rectifié pour tenir compte des dévaluations monétaires et de l'inflation. Cependant, les séries indiquent deux sauts caractéristiques dans les dépenses publiques, qui ne laissent pas de doute sur leur origine principale: les deux guerres de 1914-1918 et 1939-1945. Toutes les deux ont, en elles-mêmes, engendré des dépenses supplémentaires et un désordre dans les finances publiques. Il en est résulté une inflation qui a maintenu élevée la dépense nominale, même si la dépense réelle a pu tendre à diminuer dans les après-guerre. De plus, cette inflation chez les belligérants a, par répercussion, atteint les non-belligérants. C'est ainsi que la Suède, neutre dans les deux conflits, en subit aussi bien le contre-coup.

Le tableau III, notamment la section C, illustre le rôle relatif des deux principaux types d'impôts directs et indirects, définis en fonction de leur assiette (directs: sur le revenu et le capital; indirects: sur les denrées et les transactions) dans la structure fiscale des divers Etats. Les tendances ne sont pas les mêmes partout. Au début, les pays anglo-saxons montrent la préférence dont nous avons parlé pour les impôts indirects. Mais l'importance des impôts directs croît sans cesse, à partir de la fin du XIXe siècle, pour atteindre des proportions particulièrement élevées en temps de guerre. Dès l'après-guerre 1914-1918, l'Angleterre paraît avoir atteint un équilibre qu'elle conserve avec une proportion de 50 à 60% d'impôts directs et de 40 à 50% d'impôts indirects. Pendant la guerre de 1939, la part exigée des impôts directs croît de nouveau, mais pas au même point que durant la précédente guerre, alors qu'elle avait atteint 80% du total des recettes provenant de l'impôt. A la seconde Grande-Guerre, entre 35 à 40% des recettes continuent d'être exigés de l'impôt indirect (II-B et C), alors qu'à la première le pourcentage n'atteignait pas 20% (II-B). Après la guerre, la part des impôts directs a été rétablie à plus de 50% et celle des impôts indirects à plus de 40%.

Dès le XIXe siècle, les pays latins montrent une tendance vers un meilleur équilibre entre impôts directs et impôts indirects. La France, en particulier, tend vers l'équilibre moitié-moitié, si l'on exclut du tableau les monopoles fiscaux ou l'exploitation exclusive par l'Etat de

certaines commerces non essentiels et jouissant d'une demande affectée d'un haut degré d'inélasticité. Il en est de même pour l'Italie, avec une place plus grande encore faite aux monopoles fiscaux. La Belgique, en dépit des difficultés de classification qui nous empêchent de bien situer son cas, semble bien devoir être rangée dans le même groupe, mais sans monopoles fiscaux et probablement avec une tendance à pencher un peu plus vers les impôts indirects jusqu'à la guerre de 1939, et vers les impôts directs depuis.

Parmi les impôts directs, le tableau III-B montre que partout l'impôt sur le revenu, soit sous forme d'une série de mesures visant à frapper séparément les diverses catégories de revenu, soit comme impôt général sur tous les revenus (y compris les compagnies), a gagné constamment du terrain, sauf en Italie. Il tend aujourd'hui, à lui seul, à représenter aux environs de 50% des recettes fiscales totales. D'une façon générale, il progresse plus lentement dans les pays latins, avec au surplus une régression marquée en Italie, sans doute par suite du désordre politique résultant de la guerre. Partout, les impôts sur les successions et sur le capital perdent de l'importance, ce qui ne signifie pas qu'ils disparaissent: les recettes en valeur absolue continuent généralement d'augmenter (tableau III-A). Le cas de la Belgique, qui diffère des autres au tableau, ne peut être pris comme significatif à cause de l'incertitude de la classification.

Les pays anglo-saxons, nord-américains ont suivi la tendance générale. Les Etats-Unis, qui ne font jamais rien à moitié, l'ont même accentuée. Nous avons vu antérieurement qu'à venir jusqu'à la guerre de 1914, ce pays s'en était tenu à peu près exclusivement aux douanes et à l'accise pour financer les dépenses gouvernementales. Le gouvernement fédéral américain compte maintenant avec l'impôt sur le revenu pour alimenter 80% de la partie de son budget couverte par l'impôt. (1) Le Canada, comme la chose lui arrive souvent, semble avoir calqué sa politique sur celle de l'Angleterre. Après avoir rajusté sa structure fiscale à un arrangement de pourcentages très voisin de la répartition fiscale anglaise, nous avons vu au premier chapitre que notre ministre des finances a déclaré avoir atteint l'équilibre idéal.

(1) Cette situation résulte probablement du caractère particulier de la structure fiscale politique dans le pays, où les Etats recourent largement aux impôts indirects contrairement à ce qui se passe dans la plupart des fédérations. Avec l'accroissement considérable de son budget, l'impôt sur le revenu devenait donc la source la plus facile à exploiter pour le gouvernement central américain.

Ces tableaux ne se rapportent qu'aux finances des gouvernements nationaux. La véritable situation fiscale dans un pays ne peut cependant être appréciée que si l'on tient compte de l'ensemble des taxes prélevées par les différentes autorités publiques. Aujourd'hui, cependant, il est moins important, du point de vue statistique, de tenir compte des autorités locales pour apprécier la situation fiscale d'un pays, à cause de la dimension disproportionnée que les finances nationales ont partout prise par rapport aux finances locales. A tout événement, la situation actuelle dans quelques pays particulièrement significatifs à ce sujet nous est donnée par le tableau suivant

Structure actuelle du système fiscal dans divers pays
(en fonction du pourcentage des impôts directs dans le total des recettes fiscales au niveau fédéral, local et général en 1951) (1)

	Central	Local	Général
Etats-Unis	77.1	55.1	75.2
Angleterre	51.2	100.0	55.3
France (1952)	33.5	35.4	33.8
Belgique	53.8	100.0	55.8
Suisse (1945)	41.3	95.0	59.4
Canada	59.2	53.7	57.7
1953	58.9	47.7	55.9

(1) Statistiques et études financières, (Supplément finances comparées, nos 11, 12 et 16), "La fiscalité en France et à l'étranger", Imprimerie Nationale, Paris, 1951. Dans le cas du Canada, les calculs ont été faits d'après les statistiques du National Account and Expenditures, Ottawa. Nous avons cependant révisé les chiffres selon la définition des impôts directs qui a été retenue tout le long de cette analyse et qui est plus conforme à la tradition que la classification officielle. C'est ainsi que les impôts fonciers et les impôts sur le capital des compagnies, classés comme indirects dans la publication, ont été transférés aux impôts directs; par ailleurs les licences d'automobiles personnelles, classées comme taxes directes, ont été transférées aux taxes indirectes. Les cotisations d'assurance-maladie, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, ont été soustraites. D'une façon générale, les pourcentages de ce tableau, pour tous les pays, ne correspondent pas avec les pourcentages tirés de l'annexe 1, n'ayant pas été établis sur la même base. Les pourcentages du présent tableau ont été calculés avec les statistiques des comptes nationaux des divers pays. On y classe généralement comme impôts, les permis et licences, dont il n'a pas été tenu compte dans l'annexe.

Ainsi peut-on voir que nul pays n'a encore pratiqué, sauf les Etats-Unis qui sont bien près d'y être rendus, la doctrine de l'impôt unique ou quasi-unique sur le revenu. Comme le signale Seligman, il n'est pas possible de tirer de ces expériences positives des conclusions finales. Ce qui existe ne s'est pas toujours réalisé sous le signe de la science et de la justice. Dans tous les temps et dans tous les régimes, la classe politique influente a souvent profité de sa situation pour établir les impôts qui lui font le moins de mal possible. Mais l'histoire des finances publiques dans les divers pays montre non moins clairement qu'il a toujours été difficile de réussir l'équilibre d'un gros budget en ne recourant qu'à un seul ou à un petit nombre d'impôts. Il est toujours important, du point de vue du rendement et de l'acceptation politique, que chaque impôt soit en lui-même relativement léger. Autrement dit, en matière fiscale et surtout quand l'importance des charges publiques tend à rendre tous les impôts excessifs, il y a un avantage psychologique non négligeable à "changer le mal de place". Rien n'est aussi lancinant, et même terrifiant quand elles sont fortes, que les douleurs fixes. Rien ne décourage et n'exaspère autant le contribuable que d'avoir à payer un fort impôt en une seule fois ou sur une même assiette.

La doctrine des impôts directs, telle que soutenue par les autorités fédérales au cours de la guerre et telle qu'elle est intervenue comme argument pour effectuer la centralisation des sources de revenus fiscaux, n'a donc aucun fondement solide ni dans la théorie, ni dans la pratique. Elle n'a été soutenue que par quelques réformateurs plus visionnaires que réalistes. Comme nous le verrons à la prochaine section de ce chapitre, elle a eu tendance à prédominer, pendant une très courte période, à l'intérieur des conceptions fiscales keynésiennes, mais toujours en fonction de raisonnements trop purement abstraits et insuffisamment liés à l'expérience historique. L'adhésion claironnante du gouvernement central canadien à cette conception pourrait donc bien passer à l'histoire comme un des phénomènes politiques les plus curieux de l'histoire économique contemporaine. A moins qu'elle ne s'explique tout simplement par les grands avantages qu'une pareille doctrine présentait pour les fins purement politiques d'une intégration plus complète du pouvoir politique et économique aux mains du gouvernement central.

La critique de l'impôt indirect

Mais enfin, pour quelle raison tant en vouloir aux impôts indirects? Les reproches qu'on leur fait ne sont peut-être pas nombreux, mais ils sont importants. Ils remontent d'ailleurs aux premières critiques de l'impôt direct, et les économistes ou les spécialistes en finances publiques ne font que les répéter depuis un siècle. Signalons cependant que dans cette discussion, tous les auteurs assimilent en somme les impôts indirects aux impôts sur les produits et y opposent, surtout implicitement, l'impôt sur les revenus ou, à une époque antérieure (les Physiocrates), l'impôt sur la propriété.

Formulation des critiques

Le plus grave de ces reproches, c'est la régressivité. (1) Argument d'équité! Tout le monde est frappé également; par suite, disait Cary, le pauvre prélève le montant de l'impôt sur son nécessaire, alors que le riche ne le prend que sur son superflu. Marshall (2) donnera un contenu scientifique à cet argument en le rattachant à la théorie de l'utilité marginale: le dernier dollar du pauvre, vraisemblablement celui qui servira à payer l'impôt, a beaucoup plus d'utilité pour lui que le dernier dollar du riche. Ainsi l'impôt indirect n'est pas proportionné aux facultés. Il est injuste et anti-démocratique. Le Rapport Sirois endosse en somme cette thèse, avec quelques réserves. (3) Le ministre fédéral des finances reprendra l'argument dans ses discours budgétaires, comme nous l'avons vu au chapitre 1. On le trouvera formulé, en particulier dans les Propositions de 1945 aux provinces. (4)

(1) Cary (XVIIe siècle), Seligman, Théorie de la répercussion, etc., op. cit., pp. 55-56; Mercier de la Rivière, Les Physiocrates, op. cit., p. 475; Montyon, Mélanges, etc., op. cit., p. 388; Jean-Baptiste Say, Cours, etc., p. 498, etc., etc; Waline et Laferrière, op. cit., p. 271.

(2) Principes, etc., Op. cit., p. 111, n. 2.

(3) Op. cit., vol. II, pp. 78-79.

(4) Op. cit., pp. 51-52.

A cette objection d'ordre moral, s'ajoute une non moins grave objection d'ordre économique. Les impôts indirects augmentent les prix et constituent par suite une entrave au commerce. (1) Plus tard, on dira qu'ils affectent le prix de revient et relèvent les coûts de production. Ils apparaissent d'autant plus inopportuns qu'ils sont prélevés à un stage plus éloigné de la consommation. Par suite du calcul des bénéfices en fonction des factures, il peut se produire alors un effet d'accumulation. Le consommateur, ainsi, paierait en définitive plus que le montant de la taxe.

Le Rapport Sirois (2) adopte également cette thèse. Il note, dans le style keynésien, déjà, que les impôts de consommation (y compris d'ailleurs les impôts fonciers et les impôts sur les bénéfices) "influencent sur le coût de la vie, les salaires et, en dernière analyse, sur le coût de production en général". L'embauchage en est restreint, dira plus tard M. Ilsley. (3) Maintes ressources "qui seraient employées à un coût de production inférieur doivent rester inutilisées, alors que la tendance à accroître les taxes sur le coût en période de dépression anémie la concurrence canadienne à l'étranger et multiplie chez nous les servitudes et les difficultés de redressement." (4)

Un troisième inconvénient est signalé dans divers auteurs, valable uniquement pour les véritables impôts indirects au sens de Stuart Mill, c'est-à-dire ceux qui sont perçus de l'intermédiaire. L'impôt étant inclus dans le prix, le contribuable ne le voit pas et ne sait pas ce qu'il paie. Or il est nécessaire, pour éviter la démagogie que le citoyen sache ce que lui coûtent ses exigences. D'autres auteurs estiment cependant que c'est un avantage. L'impôt est plus facile à percevoir et la productivité relative tend à être meilleure.

Parmi les avantages, on mentionne l'élasticité: une faible augmentation de taux sur les consommations courantes donne un haut rendement. Par ailleurs, sur les objets non essentiels, il se contrôle automatiquement du point de vue du contribuable: le gouvernement ne peut pas l'exagérer parce que le rendement diminue par la restriction des achats. Le

(1) Boisguilbert, Le Détail de la France et Le Factum de la France, Economistes financiers du XVIIIe siècle, pp. 42 et 172; Quesnay, op. cit., p. 83; Dupont de Nemours, op. cit., p. 352; Turgot, op. cit., p. 396; Montyon, op. cit., p. 388, etc., etc., Mercier de la Rivière, op. cit., p. 352.

(2) Op. cit., pp. 78-79.

(3) Discours du budget d'avril 1941, op. cit., p. 2619.

(4) Rapport Sirois, op. cit., pp. 78-79.

Des auteurs soutiennent cependant que les taxes indirectes ont un effet inflationniste. Les syndicats ouvriers, en particulier, ont avancé un tel point de vue pendant la guerre. Toujours en prenant pour acquis la vieille théorie de l'incidence, ils affirmaient qu'il en était ainsi parce que les prix devaient monter. Mais Anderson reprend l'argument sous une forme un peu plus serrée du point de vue scientifique: "Taxes added to the prices of goods, dit-il, that enter into the cost of living might become the basis of demands for wage increases and thus contribute to a wage-price spiral". (1) C'est un point de vue dérivé d'une théorie plus moderne de l'incidence et des réactions multiples et contradictoires résultant de tout impôt.

Conception
simpliste de
l'incidence

La première remarque à faire au sujet des diverses critiques portées contre les impôts indirects, c'est qu'elles sous-entendent toujours le mécanisme simpliste de la taxe indirecte portée par le consommateur et de la taxe directe restant sur le contribuable. La régressivité n'existera que si l'impôt est vraiment transmis; autrement, l'impôt indirect équivaut à un impôt direct sur les bénéfices nets de l'entreprise. La gêne au commerce ou les effets déflationnistes de même (pour autant qu'on veut signifier là, comme c'est généralement le cas, une réduction des achats) n'interviendront que si les prix augmentent, c'est-à-dire s'il y a transmission. De plus, comme ces critiques sont nécessairement relatives aux effets similaires d'un impôt direct, l'argumentation suppose implicitement que les impôts directs, en bloc, ne sont pas transmis, ou en tout cas pas d'une façon significative.

Or la théorie comme les expériences modernes de l'incidence nécessitent plus de nuances. Il est vrai, la régressivité des impôts indirects sera d'autant plus certaine que les produits sur lesquels tombe l'impôt sont plus inélastiques à la demande, c'est-à-dire plus essentiels. La constatation est grave, mais elle ne milite pas nécessairement pour l'abandon des impôts indirects; elle suggère aussi bien l'exemption des produits de première nécessité ou même de confort courant. Or sur les autres, les chances de transmission vont en décroissant avec leur carac-

(1) Op. cit., p. 403. Anderson nous donne cette interprétation comme venant de certains critiques des taxes de consommation, mais ses conclusions indiquent qu'il en prend au moins une partie à son compte.

rière de luxe. (1) Quoi qu'il arrive alors, l'impôt portera ou sur la classe des entrepreneurs ou sur celle des consommateurs suffisamment à l'aise pour s'assurer de telles satisfactions. Il importe peu alors qu'ils soient ouvriers ou bourgeois!

A première vue, néanmoins, ce mécanisme ne proportionnera pas aussi bien la taxe à la capacité de payer qu'un impôt sur le revenu. En particulier s'il n'y a pas transmission et si l'entrepreneur est frappé, un autre genre de régressivité se manifestera. Tous les entrepreneurs n'auront pas nécessairement le moyen de payer la taxe qui leur sera ainsi imposée par les exigences du commerce; et tous les entrepreneurs ne seront pas non plus frappés proportionnellement à leur capacité, vu les différences de position, de coût, donc de profit, existant de l'un à l'autre. Nous reviendrons plus loin sur ce point. Cependant, comme les impôts sur le revenu sont également transmissibles, la substitution de ceux-ci aux impôts de consommation ne réglera pas le problème de la régressivité par rapport aux salariés pauvres. Il se trouve justement que les impôts sur les profits sont les plus facilement transmissibles. Et d'autant plus, qu'ils proviennent de la production et de la vente des produits ayant la demande la moins élastique, sous les mêmes réserves que nous avons faites précédemment au sujet des impôts indirects.

Bref, la régressivité plus grande de l'impôt indirect pourrait bien, en définitive, être plus une apparence qu'une réalité. Sans compter que l'ouvrier engagé dans la production des produits de

(1) Cela n'est d'ailleurs pas absolument certain. Les raisonnements d'élasticité supposent l'état d'esprit, en général existant, d'une plus grande réticence à accepter une augmentation de prix pour un produit dont le besoin est moins lié au strict nécessaire. Par ailleurs, il y a un sentiment humain trop peu reconnu chez les économistes, en fonction duquel l'homme attache plus d'intérêt-- et par conséquent plus de prix, plus de facilité à payer cher-- pour ses consommations de luxe que pour ses consommations essentielles. En vertu de cet autre réflexe, l'homme qui a des moyens acceptera peut-être plus facilement la transmission de l'impôt sur un objet de luxe que sur un objet de première nécessité. Et en cela, il pourra contribuer à empêcher qu'une taxe sur un produit de nécessité en augmente le prix, ce qui arriverait fatalement si seule la classe pauvre et réduite à la portion congrue consommait cette denrée.

nécessité -- ceux qui permettent souvent les plus petits salaires, en régime de concurrence (1) -- est le mieux placé pour obtenir compensation par des augmentations de salaire, s'il est suffisamment organisé. Et s'il ne l'est pas, il ne sera pas moins menacé de subir l'impôt direct par transmission, soit sous forme d'une réduction de salaire, soit sous forme d'une augmentation de prix, ou peut-être des deux. Surtout s'il est incapable d'accroître les prix, le patron frappé par un accroissement d'impôt sur le revenu, pourra prétexter la diminution de ses profits après l'impôt pour réengager son personnel à un salaire moindre (le marché du travail le permettant naturellement). Par ailleurs, ces ouvriers comme consommateurs devront payer les prix plus élevés de tous les entrepreneurs qui auront réussi ainsi à transmettre leur impôt. En définitive, toute taxe, ~~quelle~~ qu'elle soit, risque toujours d'avoir des effets régressifs, immédiats ou à plus ou moins longue portée, en fonction de circonstances extrêmement variables et difficiles à prévoir ou à systématiser d'une façon simple.

Le même genre d'argumentation s'impose pour ce qui est du reproche d'entrave au commerce. Il suppose qu'en renchérissant les prix, l'impôt rend le commerce plus difficile. Mais alors, si les entrepreneurs y voient un inconvénient, ils n'ont qu'à l'absorber. Sans doute peut-on arguer alors que l'entrepreneur incapable de le supporter se trouvera placé dans une mauvaise situation financière, mais un impôt sur le revenu pourrait le frapper de la même façon. Il est vrai -- et c'est le plus grave inconvénient de l'impôt indirect non transmis -- qu'il devra le porter même s'il n'a pas de profit, alors qu'un impôt sur les profits ne le toucherait pas. C'est à quoi font allusion les auteurs quand ils disent de l'impôt sur le revenu qu'il s'agit moins sur la réallocation des ressources: (2) en ne prélevant que sur la capacité de payer, il ne forcerait pas les contribuables à abandonner une activité par suite des pertes résultant de l'impôt.

Si réel que soit cet effet, il ne faut pas en exagérer la portée. Ce qu'on oublie en l'exagérant, c'est que tout impôt quel qu'il soit tend nécessairement à provoquer une réallocation des ressources (quand il est établi ou augmenté); il tend également à gêner le commerce dans l'immédiat, de toute nécessité. (3) Il est donc toujours suscep-

(1) Voir à ce sujet, l'annexe 12 de l'Annexe 3 du Rapport de la présente Commission, "La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels".

(2) Brownlee & Allen, op. cit., pp. 239-240.

(3) Sauf dans le cas spécial que nous avons déjà indiqué au chapitre précédent, page 76, note 1.

tible c'est de sélectionner quelques producteurs marginaux par répercussion, alors que l'impôt indirect le fait directement dans le cas de non-transmission. En effet, comme nous l'avons déjà vu au chapitre précédent, (1) tout impôt détourne de la circulation une somme qui aurait été dépensée immédiatement en biens de consommation ou en investissements, sous réserve d'un pourcentage inévitable de thésaurisation temporaire. Même si l'Etat utilise les fonds à acheter les mêmes articles que le contribuable se serait procuré (disons des fournitures de bureau), ou les transmet à des personnes qui en feront autant, il y a retard, ralentissement de la circulation et par suite tendance à une production réduite dans le secteur privé. La caractéristique de l'impôt, en effet, c'est qu'il constitue un paiement ou une opération de circulation non accompagné d'un acte économique de production. Au moment de sa perception, il retranche donc sans rien ajouter en contrepartie.

Plus vraisemblablement, les fins de l'Etat ne seront pas exactement les mêmes que celles des particuliers. La taxe modifiera donc la nature de la demande sur les marchés et nécessitera éventuellement une réallocation des ressources. Puis, en poursuivant ses fins, l'Etat transmettra l'argent prélevé à des particuliers qui, eux-mêmes, n'auront sans doute pas exactement la même demande que le contribuable. (2) Si l'impôt est indirect, l'incidence de l'impôt aura un rôle à jouer dans le mécanisme de la réallocation. Le consommateur pourra avoir à décider s'il préfère se priver du produit que de le payer plus cher; s'il opte pour la première solution, les entrepreneurs marginaux disparaîtront éventuellement. L'impôt sur le revenu pourra d'ailleurs avoir le même effet, car s'il n'engendre pas de pertes, il peut affecter le bénéfice que l'entrepreneur estime normal et le déterminer à mettre le consommateur devant le même choix. L'effet sera cependant moins brutalement réalisé: pas de faillite, mais liquidation et abandon d'affaire.

(1) PP. 73 et ss.

(2) L'importance de la réallocation ne dépendra pas tant de la nature de la taxe, que du caractère des différentes demandes. Naturellement, le changement dans la demande peut porter uniquement sur la forme des objets et pourra être satisfait avec les mêmes matières premières, les mêmes machines et les mêmes ouvriers, dans les mêmes entreprises. Les combinaisons de cet ordre étant relativement nombreuses, il ne faut pas exagérer les changements nécessaires dans l'organisme de production pour faire face à des variations de la demande. Mais il ne faut pas non plus négliger de considérer qu'ils peuvent être importants.

Mais il y a plus. En définitive, l'impôt sur le revenu, comme l'impôt indirect, sinon nécessairement pour les mêmes personnes, réduit aussi le pouvoir d'achat du contribuable. Il affecte donc sa demande et par suite les entrepreneurs de certains secteurs, qui pourront se trouver forcés de baisser leurs prix s'ils veulent maintenir leurs chiffres d'affaires. Ainsi, en supposant que l'impôt sur le revenu déterminerait le contribuable à réduire ses ventes du même produit que l'on se proposait de taxer, le même entrepreneur se retrouverait menacé de faillite. Dans le premier cas, l'impôt indirect aurait accru son coût sans possibilité d'accroître ses prix. Maintenant, son coût est resté stable, mais il se voit forcé de réduire son prix de vente pour faire face à la concurrence. En fait, il y a des chances que ce ne soit pas le même produit qui soit affecté, donc le même entrepreneur qui soit touché. A ce point, cependant, nous en sommes arrivés à des considérations de personnes; non plus à des différences fondamentales d'effets entre deux types d'impôts.

D'ailleurs, la prétention que l'entrepreneur marginal du produit taxé sera celui-là même qui sera menacé, dans le cas d'une situation économique non favorable à la transmissibilité, est elle-même osée. Les choses ne sont même pas si simples. Rien n'empêche le contribuable de payer le prix plus élevé nécessaire pour obtenir l'approvisionnement du produit taxé et de réduire sa demande d'un autre produit. L'échelle des préférences du consommateur entrera nécessairement en jeu dans un cas comme dans l'autre, et tout au plus peut-on dire que l'impôt indirect l'incite d'une façon un peu plus précise à faire porter sa réaction sur un point plutôt que sur tel autre. Il n'est pas dit qu'il se satisfera de cette indication, ni qu'il y obtempérera.

De la
régressivité
des impôts
indirects

Les considérations qui précèdent portent sur les incertitudes de l'incidence. Mais même en admettant la théorie simple de l'incidence, l'argumentation contre les impôts indirects est loin d'être convaincante, parce qu'elle n'est pas conduite rationnellement. Basée sur une comparaison des effets réciproques des deux types d'impôts directs et indirects, elle commence par comparer les aspects non comparables des deux impôts.

L'impôt général et uniforme sur les produits est dit régressif, mal proportionné à la faculté de payer, par comparaison à un impôt sur le revenu comportant des exemptions à la base et un taux progressif. Une telle comparaison ne serait valable que s'il était de la nature même des deux impôts d'être, l'un uniforme et général, l'autre limité et progressif, sans autres possibilités. A d'autres moments, sont comparés les effets néfastes d'un impôt indirect

sur un ou quelques produits à un impôt général sur le revenu. Autrement dit, toute cette discussion se déroule dans la plus grande confusion des termes à discuter.

Montyon a écrit que l'impôt indirect est "proportionnée-aux facultés par règlement sur la dépense". (1) Cela surprend à première vue, tellement notre jugement a été en partie faussé par la répétition d'arguments en sens contraire, absorbés sans esprit critique. Mais, en fait, il a raison. Le riche dépense plus que le pauvre, et paie par suite plus d'impôts indirects. Entre un impôt général sur la dépense et un impôt général sur le revenu, il n'y a aucune différence si le revenu est entièrement dépensé. Naturellement, il ne faut pas penser, pour saisir ce point, à un impôt sur le revenu progressif et avec exemption à la base. Mais ces méthodes ne sont entrées dans nos habitudes qu'en fonction de principes spéciaux qu'il faut analyser pour les deux impôts, non pas pour un seul. L'impôt sur le revenu pourrait ne comporter ni exemption à la base, ni progressivité. Et alors, si mon revenu est de \$2000, que la taxe soit de 2% sur la dépense ou de 2% sur le revenu, c'est bonnet blanc blanc bonnet si je dépense tout. Et de même, si mon revenu est dix fois plus grand (\$20,000), je paierai dix fois plus de taxe par l'un ou l'autre système. Pour autant qu'on adhère au principe de la proportionnalité dans l'impôt et non de la progressivité (principe relativement récent), l'impôt sur la dépense est aussi proportionné à la faculté de payer que l'impôt sur le revenu. Revenu et dépense ne sont que deux faces d'un même mécanisme.

Pas tout à fait, objecterait-on avec une certaine part de raison. Et l'épargne? Effectivement, dans la perspective keynésienne, beaucoup d'insistance est mise sur ce fait important que les gros revenus comportent une part plus grande d'épargne que les petits. Ainsi, il ne serait pas impossible que le revenu dix fois plus grand, ne payât que cinq fois plus d'impôt avec un impôt sur les consommations, au lieu de dix fois plus avec l'impôt sur le revenu. Seulement, ce raisonnement commence déjà à dévier. Il suppose que l'impôt sur la dépense n'est pas général. L'épargne comporte des dépenses: achat de valeurs, opérations de prêt, dépôts en banque équivalant à un prêt à vue aux banques: il n'y aurait qu'à les taxer aussi. Mais la thésaurisation? Rien n'empêcherait de la rejoindre, dans nos systèmes de monnaie de papier, avec des monnaies timbrées après un certain temps de rétention, un peu selon la formule de la monnaie fondante de Sylvio Gesell. Peut-être bien y aurait-il des objections sérieuses au point de vue pratique, notamment

(1) Mélanges d'économie politique, op. cit., p. 388. Smith aussi d'ailleurs. Cf. ci-dessus, p. 86.

pour la taxation des dépôts en banque et la monnaie fondante? Mais ces impositions ne sont pas irréalisables et, en somme, tous les impôts soulèvent des objections sérieuses en pratique, si bien que tous ils ont été fortement contestés à leur établissement.

Objectivement, il faut donc aborder le problème dans les termes comparables que nous avons posés. Et dans ces perspectives, un impôt sur la dépense (du moment qu'il est général, qu'il inclut les dépenses pour fins d'épargne et la thésaurisation) est aussi proportionné aux facultés qu'un impôt général sur les revenus. Il est même plus susceptible d'équité, puisqu'il est plus facile pour le fisc de connaître le revenu à l'occasion de la dépense ou de la mise en circulation de la monnaie que de l'évaluer directement. Seulement, ces raisonnements auraient valu davantage en pratique au temps où la conception de la justice fiscale réclamait la généralité et la proportionnalité des charges. Aujourd'hui, l'équité nous induit à préférer des systèmes d'imposition avec exemption du minimum vital et progressivité des charges sur le résidu. La régressivité plus grande des impôts indirects, si elle existe, ne peut provenir alors que de l'impossibilité intrinsèque ou de la difficulté pratique plus grande de réaliser ces deux conditions. Qu'en est-il ?

Intrinsèquement d'abord, le problème est relativement simple. Il s'agirait de classer les produits selon les budgets dans lesquels ils entrent. D'exclure ensuite de l'impôt les produits qui composent le minimum vital et de frapper de taux variables, progressifs, les marchandises présentant des degrés divers de confort ou de luxe. Non seulement une telle classification pourrait être expérimentale, mais elle pourrait aussi s'inspirer de considérations normatives et frapper à des niveaux de luxe ou de confort, des produits entrant dans les petits budgets, mais qui doivent être considérés comme non essentiels. On réaliserait ainsi d'une façon très équitable le souci de la généralité: le pauvre paiera sa part des taxes s'il aménage son budget de façon à y faire entrer des produits de luxe au détriment des produits essentiels.

Du point de vue pratique, une telle réalisation pouvait paraître impossible il y a cent ans; on comprend que les auteurs du temps n'y aient pas pensé. Les auteurs modernes sont moins excusables de reprendre leurs arguments sans tenir compte des circonstances actuelles différentes. Avec les moyens statistiques dont nous disposons aujourd'hui, il serait relativement facile d'établir un système d'imposition indirecte vraiment progressif. L'office fédéral de la Statistique, par les enquêtes qu'il mène en vue d'établir l'indice général du coût de la vie, dispose probablement déjà de tous les renseignements nécessaires pour bâtir la classification envisagée! S'il ne les a

pas suffisamment en détail, ce serait une bagatelle que de perfectionner son échantillonnage des budgets à cette fin. Quant aux difficultés administratives, seraient-elles en définitive plus considérables que celles d'un impôt sur le revenu? Et le seraient-elles, qu'il conviendrait de balancer ces difficultés avec les avantages du système dans d'autres domaines. Dans le cas qui nous occupe, ce pourrait être un règlement plus facile de tous les conflits politiques et ethniques que soulève la centralisation fiscale, comme nous le verrons ci-après. Ces avantages à notre avis, sont premiers et valent bien que les fonctionnaires, au besoin, éprouvent quelque casse-tête supplémentaire à remplir leur fonction. En fait, ils sont là précisément à cette fin; et non, comme on tend trop à le croire et à le pratiquer de nos jours, pour mouler toute la vie des pays et des peuples sur les exigences d'une administration plus facile et plus agréable pour ceux qui en ont la responsabilité.

D'ailleurs, loin d'être purement hypothétique, un tel système d'imposition indirecte existe déjà en Angleterre: la Purchase Tax. Les marchandises y sont réparties en 35 groupes. Quatre taux sont appliqués : 0%, 33 1/3 %, 66 2/3 % et 100 %, choisis évidemment pour rendre les calculs faciles. La taxe est perçue au niveau des industriels et des grossistes, qui sont sous licence. Les échanges entre les licenciés sont exempts de la taxe, sauf quand il s'agit de ventes pour fins personnelles. Les articles importés sont taxés, mais les articles exportés, exonérés. (1) Anderson en parle dans son ouvrage et mentionne cinq taux: 16 2/3 %, en plus des quatre déjà mentionnés. Il en dit ceci :

"This tax was originally conceived as an anti-inflationary instrument and has been helpful to that end without being markedly regressive. It is relatively easy to administer because it applies to fewer business units than a tax levied at the retail level. (...) It has (...) become recognized as a fairly good revenue-raiser." (2)

En fait, si l'Angleterre est encore le seul pays à tenter une expérience à caractère scientifique à ce sujet, la plupart des pays ont instinctivement créé des systèmes équivalents d'une façon plus ou moins empirique et en fonction de diverses taxes et de diverses administrations. De sorte que les auteurs, quand ils apprécient

(1) Statistiques et études financières, Ministère des Finances (France), Supplément finances comparées, no 11, Imprimerie nationale, Paris, 1955, pp. 570 à 576.

(2) Op. cit., p. 417.

le rôle des taxes indirectes, commettent l'erreur de ne porter trop souvent que des jugements partiels sur chaque type de taxe indirecte (taxe de vente générale, taxe d'accise, etc.) avec ses caractéristiques propres, généralement très imparfaites en elles-mêmes, sans tenir compte de l'ensemble du système des contributions indirectes. Au Canada, notamment, notre taxe de vente générale (fédérale) combinée à la taxe d'accise constitue déjà un système d'imposition indirecte avec exemption à la base et progressivité. Notre ministre des finances a fini d'ailleurs par s'en apercevoir. (1) Mais lui-même n'a tenu compte que de la taxe générale de vente dans ses calculs et n'a pas noté le rôle de la taxe d'accise pour corriger la régressivité de la taxe générale de vente sur les plus gros revenus. Avec des vues plus scientifiques, le tout pourrait être réorganisé dans un ensemble comparable à ce que nous avons réalisé dans l'administration de l'impôt sur le revenu. (2)

Naturellement, tous ces systèmes ne touchent que les marchandises et pourraient (avec un peu plus de difficultés dans le contrôle) atteindre les services. Il resterait toujours le problème de l'épargne. Mais comme il ne s'agit pas ici de prétendre ériger les impôts indirects en système unique, il n'y aurait qu'à compléter par l'imposition directe ce qu'on ne voudrait pas réaliser sur ce terrain par l'imposition indirecte. Autrement dit, les difficultés que suscite l'épargne, du point de vue équité absolue et intégrale des impositions indirectes, ne constituent pas une raison de rejeter celles-ci, mais de compléter les unes par les autres si nous sommes satisfaits par ailleurs des avantages d'une telle relation.

Dans les pays démocratiques en particulier, et du moment que l'équité est respectée, les impositions indirectes ont de grands avantages parce qu'elles portent plus sur les choses que sur les personnes. Elles se contrôlent par suite mieux et limitent les exigences de l'inquisition du fisc à un nombre réduit de citoyens.

(1) Cf. ci-dessus, p. 29.

(2) Comme on le sait, en Angleterre et en France, les impôts sur le revenu n'ont pas l'homogénéité que nous connaissons au nôtre. En France, en particulier, les différents types de revenus sont taxés à part, avec leur régime propre. Si l'on s'employait à raisonner sur chacun de ces impôts dans leur particulier au lieu d'envisager l'ensemble, les défauts des impositions directes ne manqueraient pas de se multiplier et de se comparer aux défauts des impôts indirects, que l'on traite ainsi partiellement.

La remarque de Ricardo, à ce sujet, reste donc pleine d'opportunité:

"If the operation of the tax be unequal, disait-il en réponse à des objections relatives à l'imposition des produits agricoles alors en discussion, it is for the legislature to make it equal, by taxing directly the rent of land, and the dividends from stock. By so doing, all the objects of an income tax would be obtained, without the inconvenience of having recourse to the obnoxious measure or prying into every man's concerns and arming commissioners with powers repugnant to the habits and feelings of a free country." (1)

Il restera que, vu de l'esprit, le système des impôts indirects progressif et avec exemption de base n'arrivera jamais à équilibrer l'impôt aussi exactement à la capacité de payer de chaque contribuable que le pourrait un impôt sur le revenu efficace. Cela, bien entendu, pour autant qu'il n'y a pas transmission, car celle-ci rend plus ou moins vains tous nos calculs et nos efforts d'équité, ce qui n'est d'ailleurs pas une raison pour ne pas partir du bon pied. Idéalement parlant donc, les impositions indirectes réaliseront toujours une adaptation plus approximative à la faculté de payer. Elles seront toujours plus régressives. Le seront-elles tellement plus, surtout en regard de l'incidence, que cette distinction ait autre chose qu'une valeur théorique? D'autant plus que les impôts indirects ont l'avantage de mieux tenir compte de la capacité spécifique et immédiate de payer (liquidité opposée à la capacité globale et générale), puisque le paiement en est différé, comme nous l'avons vu, avec la dépense. Et puis, ici encore, la combinaison des deux impôts -- directs et indirects -- permet de prévoir l'élimination partielle de la taxe indirecte des pauvres par le jeu des exemptions à l'impôt sur le revenu. Il n'est qu'à faire entrer dans le calcul des exemptions la taxe indirecte susceptible de tomber sur les revenus inférieurs et de majorer celles-ci d'un montant tel qu'une réduction d'impôt sur le revenu égale à l'impôt indirect se trouve accordée.

Nous sommes d'ailleurs toujours dans l'idéal: "en théorie", comme disent les auteurs. Qu'en est-il en pratique? Alors prennent toute leur valeur les remarques de Stuart Mill, de Colson, de Waline et de presque tous les auteurs après eux ou avec eux sur les inconvénients de l'impôt sur le revenu. Prend toute sa valeur aussi l'expérience quotidienne que nous avons tous du fonctionnement de notre propre impôt sur le revenu. Qui ne sait combien il est facile à toute une classe de gens, chez ceux précisément que l'on prétend re-

(1) Op. cit., p. 175.

joindre ainsi pour corriger la régressivité des impôts indirects, d'éviter le paiement d'une forte partie de leur impôt? Qui d'expérimenté ne voit clairement toutes les occasions légales ou extra-légales, mais à peu près incontrôlables, dont disposent les gens à leur propre compte de réduire leurs impôts par la déduction de dépenses similaires à celles des salariés, mais interdites à ceux-ci? Qui contestera qu'il est facile aux non-salariés, avec un minimum d'habileté, de dissimuler une partie importante de leur revenu -- et toujours celle qui paierait le taux le plus élevé puisque c'est la tranche qui viendrait s'ajouter aux autres? Et cela d'une façon telle - train de vie plus large, dépenses qui ne laissent pas de traces, etc. -- qu'il existe une marge, d'autant plus large que le revenu est plus élevé, à l'intérieur de laquelle même les plus grandes sévérités du fisc ne peuvent pas sévir. L'importance de la fraude qui en résulte est difficile à apprécier, mais l'attitude même des contribuables à l'égard de leurs obligations morales à ce sujet témoigne éloquemment de sa généralité, pour les revenus des non-salariés surtout et même des salariés les mieux placés.

Comme ces phénomènes s'accroissent avec la rigueur de l'impôt, l'Etat qui compte surtout sur des impôts directs pour lever le revenu dont il a besoin, est finalement obligé de supprimer graduellement les exemptions et d'étendre son emprise à tous les citoyens. Il est d'autant plus incité à le faire qu'il atteint ainsi un grand nombre de contribuables, donc accroît considérablement le rendement même si chacun paie un montant relativement faible. De plus, il s'attaque ainsi à des catégories de revenu qui peuvent plus difficilement pratiquer la fraude ou l'évasion; la classe des salariés, et surtout des petits salariés. Car les gros salariés réussissent à compenser par des allocations de dépenses, des automobiles fournies par l'entreprise, souvent des services rendus par les ouvriers de la compagnie, etc., etc., substituant ainsi à une partie de leur revenu-argent, un revenu invisible en nature et difficilement taxable. Ainsi l'impôt sur le revenu devient-il en pratique régressif à sa façon, et peut-être autant que les pires impôts indirects. La seule différence, c'est que la chose est moins immédiatement évidente; qu'elle s'entoure davantage de mystères et qu'elle peut donner ainsi meilleure conscience au législateur.

Notre impôt sur le revenu canadien n'a pas échappé à cette évolution. De 1937 à 1944, le nombre des contribuables a été porté de 250,000 à 2,500,000 en chiffres ronds, par la réduction des exemptions de \$2,000 à \$1,160 pour les gens mariés et de \$400 à un montant variable de \$200 à \$250 par enfant selon leur nombre. En 1937, 75% d'un impôt rapportant \$48,000,000 retombait sur les revenus supérieurs à \$10,000; en 1944, près de 50% d'une charge de \$682,000,000 était assise sur les revenus de \$3,000 et moins. (1)

(1) L'Actualité Economique, avril 1946, "L'impôt sur le revenu et la guerre", pp. 164 et ss.

Nous avons beaucoup entendu parler de réduction depuis la guerre, mais en fait la situation ne s'est pas sensiblement modifiée. En 1952, le nombre des contribuables continue de représenter un peu plus du 1/5e de la population totale, comme en 1944; et 50% du fardeau fiscal porté à au delà d'un milliard par année pour l'impôt personnel, est assis sur les revenus de \$5,000 et moins, ce qui n'est guère plus que le revenu de \$3,000 en 1944 vu les augmentations du coût de la vie depuis. Les exemptions de \$1,160 en 1944 correspondent à \$1,740 en 1952, de sorte qu'en accroissant les exemptions à \$2,000, le ministre des finances a bien peu modifié la situation du temps de guerre; pour revenir au niveau d'avant-guerre, il aurait fallu les porter à \$4,000. Si bien que les revenus de \$3,000 et moins (l'équivalent de \$1,500 en 1937) portent aujourd'hui 20% du fardeau fiscal direct personnel. Bref, selon l'expression de Brownlee & Allen, l'impôt sur le revenu a été transformé d'une "class tax" en une "mass tax". (1)

Il n'est pas étonnant, par suite, que le ministre des finances se refuse toujours à modifier l'échelle des exemptions. Elever ces dernières à \$3,000 (ce qui serait revenir seulement au niveau de \$1,500 en 1941), éliminerait du coup 1,700,000 contribuables versant actuellement à l'Etat \$220,000,000, sans compter les sommes plus fortes que paieraient en moins le million et demi de contribuables qui resteraient. Par ailleurs, on ne peut manquer d'être surpris de constater que moins de 60,000 contribuables dans tout le Canada, gagnent \$10,000 et plus de revenu net; il faut d'ailleurs compter dans ce nombre 1,060 successions, 2,540 agriculteurs, pêcheurs et forestiers, 25,570 salariés, 7,060 rentiers, ne laissant que 22,500 contribuables professionnels et gens en affaires à leur compte dans cette catégorie. Toute l'histoire trouble de l'impôt sur le revenu est dans ces chiffres. Et la situation ne peut qu'empirer si nous continuons à exiger de nouveaux services de l'Etat et si nous tenons à ce qu'ils soient financés par des impôts sur le revenu. (2)

Or si nous ajoutons, à cette comparaison de la théorie et de la pratique, les effets complexes de la théorie de l'incidence, que nous avons supposés simples au cours du présent raisonnement, nous avons une idée de la complexité et de l'imprécision des mécanismes aussi bien administratifs qu'économiques de l'impôt.

(1) Op. cit., p. 241.

(2) Taxation Statistics, 1954, Department of National Revenue, Ottawa.

Les effets
économiques
des impôts
indirects

Les différences d'effets économiques des divers types d'impôts ont été également exagérées, même dans l'hypothèse de l'ancienne théorie de l'incidence. Le commerce peut être gêné autant par une diminution du revenu avec des prix fixés, (c'est-à-dire un impôt sur le revenu non transmis), que par un revenu fixe avec des prix croissants (impôt sur les consommations transmis). Ricardo l'a montré il y a déjà plus d'un siècle.

"Now the sum required by the tax must be raised, and the question simply is, whether the same amount shall be taken from individuals by diminishing their profits, or by raising the prices of the commodities on which their profits will be expanded.

"Taxation under every form presents but a choice of evils; if it do not act on profit, or other sources of income, it must act on expenditure; and provided the burthen be equally borne, and do not repress reproduction, it is indifferent on which it is laid. (1)

Ceux qui raisonnent autrement n'envisagent qu'un aspect des motifs déterminants de l'achat sur un marché: le prix. En définitive, l'attitude de l'acheteur, face au prix, dépend en grande partie de l'autre élément important du marché: le revenu. Tout au plus peut-on dire que l'impôt indirect transmis, plus précis puisqu'il frappe directement le produit, oriente l'acheteur vers une réaction plus spécifiée. Mais c'est tout au plus une indication. Sa réaction variera en fait avec les marchandises et son échelle de préférence. L'effet réel se fera souvent sentir sur des produits non taxés, nous l'avons déjà vu. (2) Mais, dans le cas du revenu diminué par l'impôt, le consommateur devra prendre des décisions analogues; la restriction des achats et des baisses de prix subséquentes viendront modifier pareillement l'échelle relative des valeurs dans les marchandises si l'impôt n'est pas transmis par des hausses de salaires et de prix.

Il est important de ne pas oublier que, toutes choses égales d'ailleurs, comme l'a montré Ricardo, la taxe indirecte

(1) Op. cit., p. 184.

(2) Cf. p. 162.

sur toute la dépense ne pourrait pas provoquer une hausse générale des prix si la circulation monétaire n'est pas modifiée. Ni l'impôt sur le revenu engendrer une baisse générale pour la même raison. L'argent retiré de la circulation par l'impôt n'est pas perdu -- sauf s'il a servi à rembourser un emprunt bancaire. L'usage qu'en fait l'Etat tend à accroître la demande relative de certains produits et services et tend par suite à produire des hausses ou à compenser les baisses possibles. En fait, à ce stage de la discussion, il n'est plus vraiment possible de comprendre le mécanisme en faisant abstraction des inégalités de l'incidence. Une théorie simple de l'incidence, appliquée dans toute sa rigueur, nous conduirait ici à une impasse.

Naturellement, les effets économiques ne seront pas exactement les mêmes dans leur détail, avec divers types d'impôts. Mais ils se rapporteront plus à des différences dans les secteurs qu'à la généralité de l'économie. Certes, ces effets locaux ont une influence sur la santé générale de l'économie. Mais étant liés aux circonstances, ils échappent aux simplifications globales et aux actions d'ensemble, où l'on peut opposer en bloc impôts directs et impôts indirects. Il est douteux qu'ils puissent systématiquement être corrigés par une politique fiscale. Celle-ci devra se contenter vraisemblablement -- pour autant que le jeu avec l'impôt est concerné -- d'agir sur les tendances générales.

Et qu'en est-il, si nous abordons le problème selon les modes plus récents d'expression, qui attribuent aux taxes indirectes un effet relativement plus déflationniste? Encore ici, nous sommes en face d'une grosse part de simplification et d'illusion. Toute taxe a un effet déflationniste, parce que, nous l'avons vu, elle ralentit la circulation monétaire, quand celle-ci est active naturellement. (1) Cet effet déflationniste est encore accru si la taxe sert à rembourser des prêts de l'Etat aux banques et diminue d'autant le volume du pouvoir d'achat.

-
- (1) D'où l'effet favorable que peut produire une taxe ou un impôt donné, dans tel cas particulier où la circulation ayant une tendance naturelle à ralentir, l'impôt ne fait que prélever des fonds qui seraient restés inactifs de toute façon. L'usage qu'en fait ensuite l'Etat active alors la circulation.

De ce point de vue, que la taxe soit directe ou indirecte importe assez peu, en général. C'est le volume des perceptions qui compte.

A quoi pense-t-on quand on déclare les taxes indirectes plus déflationnistes? En partie à l'action sur les prix et à la diminution du commerce qui s'ensuivrait, par opposition à l'impôt sur le revenu qui n'aurait pas la même action. Dans la mesure, où tel est bien le sens de l'expression, nous venons de voir que c'est un point de vue fondé sur une vue incomplète des circuits économiques. Cependant, avec les keynésiens cette idée se complique d'une autre: à savoir qu'un impôt indirect (sous entendu comme portant sur les marchandises uniquement) agit totalement sur la demande des produits, alors que l'impôt sur le revenu frappe en partie l'épargne et affecte moins le marché des produits. C'est vraisemblable, mais bien théorique et bien partiel. Car, encore une fois, l'épargne correspond aussi à des dépenses: dépenses dans le secteur financier (valeurs de placements, etc.) et dans le secteur des biens de production (outillage, machine, etc.) Comme tout se tient, un ralentissement dans ce secteur amènera aussi bien une diminution dans la demande des biens de consommation. Pour autant toujours qu'il n'y aura pas compensation exacte par l'utilisation que l'Etat fera de l'impôt.

Ne pourrait-on pas admettre, en tout cas, qu'en vertu de cette différence entre les deux impôts quant à l'épargne, l'effet immédiat des taxes indirectes pourra être plus déflationniste? Les auteurs actuels doutent même de cela. D'abord, nous l'avons déjà signalé, il n'est pas sûr que la partie de l'impôt sur le revenu qui est présumée frapper le revenu sera vraiment prélevée sur l'épargne et que les gens à l'aise ne réduiront pas leur train de vie pour maintenir leurs placements. (1) Au contraire, les contribuables de cette catégorie ont souvent, envers leurs placements, des obligations qui les incitent à leur accorder priorité sur leurs dépenses. A l'inverse, la réaction du pauvre, qui n'est pas sans avoir ses épargnes, sera souvent de sacrifier celles-ci pour maintenir ses dépenses. En définitive, tout ce qui paraît certain à Brownlee & Allen, par exemple, c'est qu'une taxe indirecte que l'on sait devoir être temporaire aura un effet plus déflationniste que l'impôt sur le revenu, parce que plusieurs contribuables décideront probablement d'épargner leur argent et d'attendre l'enlèvement de la taxe pour effectuer certaines dépenses. (2)

(1) Cf. pp. 80-81.

(2) Op. cit., pp. 79, 264-265, 291-292.

D'ailleurs, influencés par ce qu'ils constatent autour d'eux, les théoriciens commettent souvent ici, implicitement, le même genre d'erreur que nous leur reprochions au sujet de la discussion autour de la régressivité des impôts indirects: (1) comparer des aspects non comparables des deux types d'impôts. En l'occurrence, on mesure les effets économiques d'un changement dans une taxe générale de vente, généralement faible en fait, par comparaison à des modifications d'impôts sur le revenu ayant atteint des niveaux très élevés.

Au Canada, par exemple, où la taxe de vente libre est de 8% (l'autre 2% étant gelé pour fins de sécurité de la vieillesse), alors que les taux de l'impôt sur le revenu s'échelonnent entre 17 et 80%, il est évident qu'à l'heure actuelle la disparition complète de la taxe de vente ne pourrait jamais produire un effet comparable à celui de la suppression de tout l'impôt sur le revenu, pour aller aux extrêmes. Mais que la taxe de vente soit élevée, et l'impôt sur le revenu abaissé, pour que chacun prélève une part sensiblement comparable des mêmes tranches de revenu; et alors il faut être bien malin pour trouver, en théorie, plus d'influence à l'un qu'à l'autre dans l'ensemble, même si l'on peut trouver à discuter sur des différences de détail. Bien plus, à ce moment, il y aurait fort à dire autour de l'idée qu'une baisse de prix produit vraisemblablement, en pratique, un effet psychologique plus grand en faveur de la dépense qu'une augmentation du revenu net disponible. Ce qui supposerait à l'inverse que l'action par l'impôt sur le revenu stimulerait relativement plus l'épargne.

(1) Cf. précédemment p. 158.

Bref, les généralisations sont difficiles quant aux effets économiques des différentes sortes de taxes directes et indirectes prises en elles-mêmes. Leurs effets réciproques seront fonction, encore une fois, d'une multitude de circonstances et une taxe donnée peut avoir un effet variable à deux moments divers.

Quant à l'opinion de ceux qui estiment les taxes de vente inflationnistes, les mêmes remarques s'appliquent. Anderson nous parle du danger de la course entre les prix et les salaires. Mais l'impôt sur les revenus qui frappe les salaires peut déterminer la même course. Cependant, une telle opération ne peut réussir que si le système monétaire entre en jeu. Cela n'est pas impossible dans nos systèmes monétaires modernes, vu que les entreprises dépourvues de liquidité peuvent recourir à une augmentation de leur marge de crédit bancaire pour faire face à des salaires ou à des prix accrus. Ainsi, il n'est pas faux de soutenir qu'après avoir exercé d'abord un effet déflationniste, une taxe peut aboutir à créer un mouvement qui contracarrera cette influence par une action sur le système monétaire et engendrera des mouvements inflationnistes.

- V -

Conclusions

Au terme de cette analyse des critiques de l'impôt indirect et des diverses autres sections de ce chapitre, nous arrivons donc à la conclusion que la doctrine récente de l'impôt sur le revenu unique ou quasi-unique, sur laquelle le gouvernement central canadien appuyait une bonne partie de sa thèse centraliste en matière fiscale, n'est ni valable, ni soutenable. Elle a été, pendant un tout petit nombre d'années, aux environs de la guerre, remise en honneur par une sorte de retour au primitivisme des théories fiscales en matière d'incidence et d'effets économiques. Dans l'engouement déclenché par une théorie qui peut avoir par ailleurs sa valeur, la théorie keynésienne, -- et aussi sous des influences socialisantes (1) -- la science des finances a été réduite à des éléments hautement théoriques ou idéologiques. L'expérience qui s'était mêlée aux conceptions non moins abstraites du libéralisme a été négligée comme sans valeur et les nouveaux théoriciens ont cru d'abord pouvoir tout révolutionner. Leur contribution dans ce domaine ne sera pas mince; probablement plus importante que dans le domaine propre de la théorie économique.

(1) Nous avons vu antérieurement que le socialisme a fait de l'impôt sur le revenu la clef de sa doctrine financière, comme moyen d'exproprier les riches sans révolution. Cf p. 92.

Cependant leur doctrine absolue des impôts directs ne tient plus.

Les auteurs actuels reviennent donc à la conception ancienne à ce sujet. Très rares avaient été, dans le passé, ceux qui s'étaient ralliés à une politique fiscale orientée uniquement en ce sens. Et la force de leur position venait de ce qu'elle n'était pas purement théorique, mais fondée sur la sagesse politique de l'expérience. La conception d'Adam Smith triomphe sur ce point: tout système fiscal ne peut guère réaliser les conditions d'équité et de productivité nécessaire sans recourir à divers types d'impôts directs et indirects.

C'est là la conclusion très nette de Brownlee & Allen et de Anderson; Poole ne se pose pas vraiment la question et prend pour acquis tout le long de l'ouvrage qu'il n'y a pas à revenir là-dessus. Après une analyse du pour et du contre, Brownlee & Allen concluent:

"The importance of the disadvantage of the personal income tax is a question which cannot be accurately estimated from the data at hand. However, it is possible that they are sufficiently important to provide the old tax canon of diversity with a new crutch (1)."

Et Anderson:

"Neither the interest in consumption nor investment has an absolute priority in the tax system. Both consumption and investment in good and rising volume are necessary to keep the private enterprise system functioning at high levels of employment. It behooves us, therefore, to strike the proper balance between the interests of consumption and risk-taking. It is not necessary to collect 80 per cent of the revenue by high, "progressive" income taxes any more than it is wise to do the same by "regressive" sales and excise taxes (which take a larger proportion of the little fellow's income). The two types of taxes should be balanced in such a way as to minimize the impact of progressive taxes on investment and regressive taxes on consumption. This can be done by careful economic analysis and scientific tax planning (2)."

(1) Op. cit., p. 265.

(2) Op. cit., p. 16

Selignan ne disait en somme pas autre chose en 1911 quand il écrivait dans son étude sur l'impôt sur le revenu (1) :

"On a pris l'habitude, dans ces derniers temps, d'en-glober l'ensemble du système de droits de douanes et de revenu intérieur dans l'accusation générale d'injustice, parce que c'est là un système d'impôts sur la dépense. C'est ce sentiment qui poussait Lassalle, il y a un demi-siècle, à combattre ces impôts dans son fameux ouvrage sur les impôts indirects et les ouvriers; et c'est ce même sentiment qui poussa Shearman, une génération plus tard, à parler d'impôts tortueux (Crooked Taxation), désignant par là les impôts indirects. Il convient de réfuter cette accusation pour une double raison. En premier lieu, il faut considérer le système fiscal dans son ensemble. Quand la charge repose, en dernière analyse, sur l'individu, peu lui importe quel est le bénéficiaire du produit de l'impôt. Peu lui importe de payer l'impôt à un seul ou à plusieurs fonctionnaires, tant que le montant en reste le même. En examinant l'opportunité d'impôts fédéraux sur la dépense, nous devons donc d'abord envisager les impôts locaux et d'Etats perçus non sur la dépense mais sur le capital. Si nous supposons -- et pour notre argumentation nous pouvons le faire -- que ces impôts atteignent le but qu'ils se proposent, on peut parfaitement défendre les douanes et le revenu intérieur fédéral. Tous les hommes d'Etat et les économistes reconnaissent qu'il est impossible de compter exclusivement sur les impôts directs ou sur les impôts indirects. Demander toutes les ressources nécessaires pour toutes les administrations -- administrations locales, de comté, d'Etat, ou fédérales -- aux impôts directs seulement, ce serait, dans les circonstances actuelles, se mettre dans la nécessité de fixer un taux d'impôt si élevé qu'il en résulterait un accroissement des difficultés existantes, un encouragement à la fraude et un mécontentement général. Il faut donc défendre les impôts indirects, simplement parce que, à leur défaut, la charge des impôts directs deviendrait écrasante."

(1) Op. cit., pp. 761-762.

Avec les budgets considérables auxquels les Etats ont maintenant à faire face, cependant, il nous reste à améliorer les techniques de l'impôt indirect. Au cours du XXe siècle, les sympathies générales des auteurs pour l'impôt direct ont poussé à l'amélioration des techniques de l'impôt sur le revenu, en vue de le rendre plus scientifique, plus équitable, plus productif. Les taxes indirectes, reconnues comme pis aller indispensable, n'ont pas été l'objet d'autant d'attention. Comme il n'y a plus d'espoir à entretenir quant à leur disparition éventuelle, il faut faire l'effort scientifique et administratif voulu pour pouvoir en tirer des revenus accrus sans inconvénients sérieux.

Naturellement le problème serait simplifié si nous voulions bien consentir à exiger moins de l'Etat. Leroy-Beaulieu avait déjà souligné avec beaucoup de justesse, en traitant des avantages et inconvénients respectifs des différents types d'impôt, que les avantages de chacun n'existent que dans la mesure où l'impôt est modéré. Dès qu'un impôt devient lourd, il engendre des distorsions qui le rendent indésirable à tous les points de vue. Mais selon l'expression de Jean-Baptiste Say, si nous sommes assez faibles pour accepter les fortes dépenses, il faudra bien que nous soyons assez forts pour supporter les lourds impôts. Il n'en reste pas moins évident que la nature humaine ne montre pas toujours cette logique et que chaque citoyen, si désireux qu'il soit de recevoir des services de l'Etat, n'est pas moins empressé de chercher à éviter l'impôt. Le seul moyen connu à date pour l'en détourner a été de multiplier les assiettes des impôts de telle façon que chaque impôt puisse lui paraître aussi léger que possible. Dans cette perspective de diversité nécessaire, les problèmes de centralisation fiscale pourraient bien nous apparaître sous un autre jour que ne l'ont vu les auteurs du Rapport Sirois et des Propositions de 1945 aux provinces.

Chapitre IV

L'INCAPACITE FINANCIERE DES PROVINCES

A côté des théories fiscales générales ou relatives aux types d'impôt, une troisième série d'arguments centralisateurs porte sur l'incapacité financière des provinces de faire face à leurs besoins. Cette incapacité aurait, pour toutes les provinces, des causes constitutionnelles (fiscales et monétaires), et pour quelques-unes d'entre elles, des causes géographico-économiques reliées à la localisation des industries. Examinons ces arguments et les faits qui s'y rapportent.

La disparité des pouvoirs

Il est assez difficile de comprendre comment le Rapport Sirois a pu objectivement soutenir la thèse d'une incapacité financière de toutes les provinces par suite de la répartition constitutionnelle des pouvoirs fiscaux. Il est vrai qu'à ce moment, les impôts sur les revenus n'étaient pas, au Canada, la source importante de recettes qu'ils sont devenus depuis. Mais ce qui se passait ailleurs dans le monde, notamment en Angleterre où les impôts directs fournissaient plus de 50% des recettes fiscales en 1937, aurait dû suffire à les éclairer mieux. D'ailleurs la théorie du Rapport en matière d'imposition, son orientation vers des impôts autant que possible directs, indiquent que les auteurs étaient conscients de l'importance possible de cette source de revenus.

Leur thèse est même difficile à soutenir historiquement. Une analyse objective et complète du point de vue des Pères de la Confédération montre certes qu'ils n'escomptaient pas, à ce moment-là et pour l'avenir immédiat -- peut-on croire qu'ils étaient assez idéologues pour vouloir engager indéfiniment l'avenir? -- un accroissement des charges provinciales. Il est vrai également qu'ils ne voulaient pas voir l'impôt direct devenir une source importante de revenus, dans les circonstances du temps, parce qu'ils les craignaient pour des raisons de principe ou d'intérêt. Mais on ne saurait faire fi, dans l'interprétation de leur pensée, de la déclaration de Galt citée au chapitre I. Elle indique que l'impôt direct, abandonné aux provinces comme source de revenus sans importance à l'époque, leur était laissé comme réserve (dont le Fédéral estimait de toute façon ne pas avoir besoin) pour faire face à des situations extraordinaires. Ces situations extraordinaires ne sont pas envisagées par Galt comme pouvant être uniquement des cas d'urgence, c'est-à-dire des difficultés temporaires. Il pense à des changements plus vastes qui peuvent se produire et multiplier les obligations des provinces; il parle de ces "causes de bouleversement qui sont le prélude ordinaire des grands changements financiers".

Quoi qu'il en soit de la Constitution, on comprendrait dans une certaine mesure les prétentions du Rapport Sirois si celui-ci restait partisan de la théorie des impôts indirects. Il serait logique qu'il dise alors: "Les impôts directs ne sont pas faits pour couvrir des charges sociales qui ont pris une allure telle qu'elles doivent être permanentes. Il faut donc transférer ces juridictions au gouvernement central pour qu'il puisse les couvrir grâce à son pouvoir exclusif de prélever des impôts indirects." Une telle conception, en effet, créerait, en vertu de la théorie fiscale, une disparité entre les pouvoirs financiers des provinces et leurs charges sociales accrues.

Mais telle n'est pas la thèse du Rapport. Il croit au contraire que l'impôt direct doit de plus en plus se substituer aux impôts indirects. Il veut, en fait, transférer les impôts directs au gouvernement central pour que celui-ci puisse davantage s'en servir à ses fins habituelles, généralement couvertes par des impôts indirects, et pour de nouvelles charges sociales que les provinces lui transmettront. Il n'y a donc pas de disparité fondamentale empêchant les provinces en général de couvrir leurs dépenses à l'aide des impôts que la Constitution leur accorde. Les Pères de la Confédération n'auraient peut-être jamais cru que ces impôts pourraient être aussi profitables, mais ils le sont devenus et permettent aux provinces de faire face à leurs obligations. Ce qu'il aurait été logique au Rapport Sirois de dire, c'est que la plus grande partie des difficultés financières des provinces venait de leur obstination à ne pas vouloir exploiter à fond les impôts qui étaient à leur disposition. En se déroulant selon la double évolution des charges sociales d'Etat accrues et du développement des impôts directs, l'histoire n'avait créé aucune difficulté financière aux provinces. Elle paraissait, au contraire, avoir tout prévu.

Le même illogisme s'applique à la prétention que la Constitution tendait à donner au Canada une structure fiscale régressive, parce que le gouvernement qui effectue les plus grosses dépenses (le gouvernement central) ne devait disposer que des impôts indirects. Cette critique eût été valide au temps de la Confédération, par rapport à cette nouvelle théorie fiscale. Mais au moment où les auteurs du Rapport écrivaient, l'histoire était en train de régler elle-même ce problème selon les données des nouvelles théories. Les dépenses grandissantes des provinces tendaient à engendrer un usage croissant des impôts directs. En leur laissant exercer normalement leurs responsabilités, la régressivité excessive du système fiscal canadien allait se corriger d'elle-même. Ce serait même à laisser croire que les Pères de la Confédération ont été doués, dans la rédaction de la Constitution, d'un véritable sens prophétique.

Quoi qu'il en soit, le caractère fallacieux de l'argumentation est bien démontré par le fait qu'aujourd'hui, où les impôts sur les revenus ont été utilisés à plein, nous pouvons constater ce qui suit: avec le rendement que le gouvernement central tire de l'impôt direct, toutes les provinces, sauf l'Ile-du-Prince-Edouard, seraient en mesure de faire face elles-mêmes aux obligations sociales qu'envisageait le Rapport Sirois, sans recourir à l'aide fédérale même pour l'assistance aux vieillards de 65 à 70 ans et aux aveugles. Nous ne parlons pas de l'assurance-santé, que le gouvernement central n'a pas davantage réalisée et au sujet de laquelle il se récuse faute de moyens. Le tableau suivant fait foi de nos avancés:

TABLEAU I

Capacité des provinces de faire face aux dépenses de sécurité sociale actuellement assumées par le gouvernement central selon les indications du Rapport Sirois, si elles disposaient des impôts directs fédéraux au rendement de 1954

Provinces	Rendement des impôts directs 1954 ¹	Moins: Versements selon ententes fiscales ²	Solde net dispo- nible	Dépenses de sécurité sociale				Total des dépenses sociales	Solde net: (exc. +) (déf.-)	
				Sécurité de la vieilles- se ³	P a r t de l'assis- tance aux vieillards ³	f é d é r a l e de l'assis- tance aux aveugles ³	de l'as- surance- chômage ⁴			
(en millions de dollars)										
Terre-Neuve	23.7	11.8	11.9	7.2	0.9	0.1	1.6	9.8	+	2.1
Ile-du-Prince-Edouard	3.0	3.6	- 0.6	3.2	0.1	-	0.3	3.6	-	4.2
Nouvelle-Ecosse	41.2	19.4	21.8	17.7	1.1	0.2	3.0	22.0	-	0.2
Nouveau-Brunswick	34.3	16.2	18.1	12.6	1.3	0.3	3.0	17.2	+	0.9
Québec	674.8	-	674.8	72.0	7.4	1.2	20.6	101.2	+	573.6
Ontario	1,297.8	134.4	1,163.4	125.8	5.1	0.6	15.5	147.0	+	1,016.4
Manitoba	112.0	25.0	87.0	20.1	1.2	0.1	2.6	24.0	+	63.0
Saskatchewan	68.1	25.3	32.8	20.1	1.1	0.1	1.2	22.5	+	10.3
Alberta	134.5	29.8	104.7	20.1	1.3	0.1	2.1	23.6	+	81.1
Colombie britannique	236.3	43.5	192.8	39.9	2.1	0.2	8.1	50.3	+	142.5

1. Taxation Statistics 1954, op. cit., p. 18. (Impôts sur les revenus des particuliers, des compagnies et impôt sur les successions).

2. Preliminary Analysis of Revenues & Expenditures of Provincial Governments, 1953, Ottawa, 1955, p. 7.

3. House of Commons Debates, April 5, 1955, vol. 97, no. 63, Budget papers, pp. 55 et 67.

4. Annual Report on Benefit Years Established and Terminated under the Unemployment Insurance Act, Calendar Year 1953, Dominion Bureau of Statistics, Ottawa, 1955, Tableau 11, p. 19. La contribution de l'Etat a été répartie entre les provinces en fonction des prestations payées dans chaque province cette année-là.

Ce tableau, il est vrai, ne tient pas compte des allocations familiales, dont il n'était pas question au moment du Rapport Sirois. Si elles n'existaient pas, les exemptions générales pour les enfants seraient de \$400 et le rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers serait réduit. On peut estimer grossièrement, d'après les statistiques fournies par Taxation Statistics, que la réduction n'excéderait pas 15% de l'impôt sur les particuliers ou 7 à 8 % du total des impôts directs. Dans ces conditions, les quatre provinces Maritimes tomberaient vraisemblablement en déficit, quoique Terre-Neuve semblerait devoir s'en tirer par une faible marge. Si l'on ajoutait le fardeau total des allocations familiales aux provinces, une province supplémentaire seulement tomberait en déficit: la Saskatchewan.

TABLEAU II

Situation financière des provinces en 1954 si elles avaient assumé les allocations familiales en plus du reste de la sécurité sociale fédérale.

	Solde net d'après le tableau I (en millions de dollars)	Coût des alloca- tions familia- les (1)	Solde net après le paiement des allocations fa- miliales
Terre-Neuve	+2.1	11.5	-9.4
Ile-du-Prince-Edouard	-4.2	2.6	-6.8
Nouvelle-Ecosse	-0.2	16.7	-16.9
Nouveau-Brunswick	+0.9	14.7	-13.8
Québec	+573.6	111.4	+462.2
Ontario	+1,016.4	104.4	+912.0
Manitoba	+63.0	18.0	+45.0
Saskatchewan	+10.3	20.2	-9.9
Alberta	+81.1	24.0	+57.1
Colombie britannique	+142.5	25.9	+116.6

Sans aller plus loin dans l'analyse du problème pour le moment, il ressort indiscutablement de ces faits que la situation n'est pas tout à fait celle que décrit le Rapport Sirois quand il parle de la disparité qu'a créée le partage constitutionnel des pouvoirs fiscaux entre la capacité financière des provinces et leurs obligations. En définitive, cinq provinces sur dix seulement, et cinq provinces qui ne représentent que 17% de la population canadienne (donc pas le cinquième) ne sont pas en mesure de faire face à un niveau de dépenses situé à un standard relativement élevé. Il n'est pas sûr, notamment, que les standards de sécurité sociale établis

(1) Public Accounts of Canada for the Fiscal Year Ended March 31, 1954. vol. 1, Ottawa, 1954, p. 36.

pour le Canada, en fonction d'une civilisation urbanisée, ne soient pas, pour ces provinces, relativement trop élevés. Remis à l'administration provinciale, le régime de sécurité sociale pourrait peut-être tolérer des rajustements, compte tenu du pouvoir d'achat ou du train de vie des différentes régions, et cela avec avantage pour le budget de la province. Il y aurait des chances que ce soit particulièrement vrai pour la Saskatchewan, province surtout rurale, et jouissant d'un des revenus per capita les plus élevés du Canada. (1)

Le véritable problème, dans la perspective où voulait se placer le Rapport Sirois, était plutôt celui-ci. Etant donné le grand désir qu'avait le gouvernement central d'utiliser davantage l'impôt direct et de faire ainsi une concurrence plus serrée aux provinces dans les sources de revenus qui leur sont dévolues, l'usage plus poussé des impôts directs par les provinces devenait un obstacle. Le tableau précédent illustre que des disponibilités considérables dans certaines provinces n'auraient pas pu être prélevées par le Fédéral, obligé de légiférer pour l'ensemble du territoire, sans créer d'énormes difficultés aux citoyens des provinces moins avantagées. Le Rapport Sirois arrivait au moment opportun pour le faire comprendre au Fédéral, c'est-à-dire alors que les provinces, ne se rendant pas encore bien compte des possibilités de leurs ressources fiscales, étaient plutôt portées à admettre leur incapacité et à accepter de se décharger de leurs pouvoirs fiscaux et de leurs fonctions. Mais la disparité des situations ne résidait pas dans la Constitution; elle provenait surtout du désir du gouvernement central d'exploiter en permanence et à fond un champ d'imposition que, dans l'esprit du texte constitutionnel, il n'était de toute évidence pas censé aborder.

Juridiction monétaire

Le second argument relatif à l'incapacité financière générale des provinces est d'ordre plus technique.

Il est lié à la théorie des finances publiques en temps de crise. Parce que les provinces ne sont pas juridiquement en mesure d'avoir leur banque centrale et de manipuler la monnaie, leur pouvoir d'emprunt est limité. Elles seraient ainsi incapables, avec leurs municipalités, de faire face aux difficultés financières d'une crise, aux déficits budgétaires requis. Elles seraient condamnées à une politique budgétaire d'équilibre annuel et, par suite, seraient obligées, sans des subventions fédérales, d'élever leurs taxes au moment précis où les exigences économiques de la politique fiscale réclament des diminutions. {2}

(1) Cf. Annexe 8 du Rapport de la Commission, Les Aspects financiers de l'inégalité économique des provinces, par Roland Parenteau, notamment pp. et ss.

(2) Rapport Sirois, *op. cit.*, vol. II, p. 24.

Cette série d'arguments n'est pas propre au Rapport Sirois et aux auteurs canadiens. Comme nous l'avons vu antérieurement (1), ~~Hanson~~ lui-même et à sa suite tous les auteurs américains keynésiens ou non, mais sympathiques aux nouvelles politiques fiscales, ont répété les mêmes arguments pour expliquer comment, à leur avis, fût-ce à regret, le gouvernement central devait exercer une prépondérance définitive en matière fiscale afin de rendre possible les nouvelles expériences. Le Rapport Sirois en a fait l'une des pièces maîtresses de son historique des difficultés financières de la Confédération. Il a montré comment les provinces -- en fait, il ne s'est agi que des quelques provinces de l'Ouest -- ont été obligées de recourir au crédit du Dominion pour se tirer d'affaires. Il en a tiré argument pour réduire au minimum les obligations sociales des provinces, de façon qu'elles ne se retrouvent plus placées dans la même situation au cas d'une autre crise.

Or cette difficulté n'en est pas réellement une. Il est même curieux que le fait ait échappé à des auteurs qui se piquaient d'apporter des idées nouvelles en matière de finances publiques, et qui ne se sont pas aperçus que cette interprétation de la position financière des provinces n'a de sens -- et encore discutable -- qu'en fonction des conceptions financières les plus traditionnelles qu'on puisse imaginer. Face aux conceptions nouvelles, elle ne tient à rien de réel ni juridique, ni techniquement ou objectivement, en fonction de nos institutions monétaires et de leur mécanisme concret. Elle n'est que le fait d'une politique particulière de l'institution centrale de crédit ou de l'Etat central, et peut être changée, à une demi-heure d'avis, sans inconvénients véritables.

Il arrive qu'on apporte en preuve de la thèse, les attitudes provinciales défavorables à la politique fiscale prises pendant les années 1929-1933. Mais une telle preuve est absolument spécieuse. Elle constitue un pur anachronisme. Les provinces n'ont nullement contre-carré l'action du gouvernement fédéral pendant cette période. Elles ont, au contraire, suivi la même politique traditionnelle d'effort en vue d'assurer l'équilibre budgétaire. Le gouvernement central d'alors n'a pas manqué de leur donner l'exemple des augmentations d'impôt; et probablement qu'il les a, dans les discussions financières, incitées à en faire autant.

(1) Cf. pp. 83-85.

En 1931, l'impôt fédéral sur le revenu des compagnies est porté à 8%, puis successivement à 10, 11, puis 12.5% en chaque année suivante; en 1933, la sévérité de l'impôt est même accrue et le taux de 12.5% compte à partir du premier dollar de profit au lieu du premier dollar au delà d'une exemption de \$2,000. La taxe de vente, de son côté, est quadruplée en 1931 (de 1 à 4%), sextuplée en 1932, puis étendue en 1933 à des catégories de marchandises jusque-là exemptées. Les importations sont frappées d'une taxe d'accise spéciale de 1% à partir de 1931, de 2% à partir de 1932 et, en 1933, le sucre est soumis à une taxe extraordinaire de 2 cents la livre. A l'impôt sur le revenu, les exemptions de base (chef de famille) sont réduites successivement de \$3,000 à \$2,400 en 1932, puis à \$2,000 en 1933. L'exemption pour charges de famille tombe de \$500 à \$400 la même année. Et le résultat des calculs ainsi établis se trouvait surchargé de 20% par la suppression d'une réduction de cet ordre accordée en 1927-1928 et enlevée dès 1931, plus 1% supplémentaire sur chaque tranche de \$1,000 de revenu imposable en 1932, et un autre 1% supplémentaire en 1933, plus une surtaxe de 5% sur les revenus imposables de plus de \$5,000. Et avec cela, de multiples augmentations dans les petites taxes (timbres postaux, timbres sur chèques, sur reçus, etc.).

Les provinces purent difficilement faire pire, si tant est que ce fut mal. Et à l'époque, on croyait que c'était bien. Voyons plutôt ce qu'en dit le ministre des finances, M. Rhodes, en 1934, à l'orée de ce qu'on croyait être la reprise:

"Ce succès (à traverser la crise avec des finances saines, des conversions d'emprunt à des taux inférieurs, etc.), nous le devons au magnifique courage dont le peuple canadien a fait preuve à travers les vicissitudes et les sacrifices des cinq dernières années. (...) Nos fardeaux, tout accablants qu'ils étaient, ont été supportés durant la pire période de la dépression au moyen de taxes dont les taux ne sont pas anormaux si on les compare à ceux des charges que certains autres pays se sont imposées" (1).

C'est un argument sans valeur que de tirer des expériences de la dernière crise la preuve que les provinces contrecarreraient la

(1) Discours du budget. Débats de la Chambre des Communes, 18 avril 1934.

politique du Fédéral, si celui-ci voulait à l'avenir pratiquer une politique de finance déficitaire. Le fait qu'elles ont accru leurs taxes à un moment où l'opinion tendait en ce sens ne prouve pas qu'elles en feraient autant dans une autre crise où le contexte idéologique serait différent.

Mais elles ne pourraient pas faire autrement, objecte-t-on. Le gouvernement fédéral ayant juridiction sur le mécanisme monétaire peut se permettre des déficits systématiques parce qu'il peut se procurer des fonds à bon compte par l'intermédiaire des banques, notamment de la banque centrale. Autrement dit, il peut faire de l'expansion monétaire, comme c'est sa fonction; alors que les provinces ne le pouvant pas parce que ce n'est ni dans leur fonction, ni dans leurs attributions. -- Pourquoi cette confusion? Tout d'abord, le fait que le gouvernement central a juridiction sur le mécanisme monétaire et sur la banque centrale empêche-t-il les hommes d'affaires de s'en servir et d'obtenir, par l'intermédiaire du système bancaire, le crédit, à tendance inflationniste, qui leur est nécessaire pour poursuivre leurs affaires? Si l'on appliquait d'une façon générale, le raisonnement utilisé quand il s'agit de discuter finances provinciales, il n'y aurait plus de place au Canada que pour le socialisme. Parce que le gouvernement central a juridiction sur la monnaie et les banques, en effet, seul il pourrait obtenir de l'argent par l'intermédiaire de ce mécanisme. Ainsi dans toute la mesure où le monde des affaires n'arriverait pas à se financer par l'épargne, sur le marché financier, l'Etat serait obligé de s'engager dans la production pour suppléer à leur incapacité!

Si absurde que cela paraisse, c'est pourtant là un raisonnement strictement parallèle à celui des auteurs qui ne voient pas comment les Etats particuliers peuvent profiter des avantages du système monétaire pour leur politique, sans qu'ils aient nécessairement à compter parmi leurs pouvoirs et-attributions, la juridiction en matière monétaire et bancaire. Pendant la crise, on s'est amusé, passez-nous l'expression, à faire prêter par le gouvernement fédéral aux provinces, pour leur venir en aide, des sommes d'argent que le gouvernement fédéral lui-même obtenait en définitive des banques. Pourquoi les provinces n'allaient-elles pas directement aux banques?

Dans les perspectives de 1931, cela se comprend. D'abord, il n'y avait pas de banque centrale. Les banques privées considéraient naturellement le crédit et la solvabilité des provinces en cause selon les canons de la finance traditionnelle. Les avances consenties étaient vues comme des opérations exceptionnelles, à réduire au

minimum; non pas comme des éléments essentiels d'une politique fiscale et monétaire. Mais avec nos institutions et nos idées d'aujourd'hui, le maintien d'une conception aussi irréaliste et dépassée des finances provinciales n'a plus de sens. Nous sommes là devant le cas de l'oeuf de Colomb. Au cours des transformations que les concepts de finances publiques ont subies, on n'a pas pensé de reviser celui-là et de l'aligner sur les autres.

En fait, les dossiers de l'histoire semblent indiquer que la mentalité centralisatrice du Rapport Sirois, la guerre et d'une façon plus générale, la mentalité globale, insuffisamment concrétisée au niveau des institutions et de leur fonctionnement, sont responsables de cet oubli. Dans l'orbite des anciennes conceptions financières, mais sous le signe tout de même d'une politique de plus grande facilité monétaire, ce n'est pas dans cet esprit que la Banque du Canada fut fondée. L'idée originelle était d'en faire un organisme indépendant et impartial, non pas un service du gouvernement fédéral. "I also expect much, disait le ministre des finances du temps, M. Rhodes (1), from the disinterested and competent advice on financial matters which it should be able to give, not only to the Dominion Government, but also to Provincial Governments, which may have found it difficult to keep closely in touch with conditions in the world financial markets and which may in future avail themselves of the Bank services."

Au cours du débat sur la création de la Banque, le ministre avait au surplus été bien explicite. Il voulait à la banque une direction suffisamment indépendante de l'Etat central. "En somme, il s'agit, disait-il, de créer une institution dévouée au bien public et affranchie des exigences politiques au sens étroit du mot." "Evidemment, ajoutait-il, la banque devra être à la disposition du gouvernement spécialement en temps de crise et d'urgence (2)." Par ailleurs, il était entendu que "les autorités fédérales et provinciales pourraient obtenir des prêts et des avances de fonds (...)", et que la Banque "devait se faire le représentant financier du Canada sans rémunération (...) et aussi, après entente, servir de banquier ou de représentant financier pour le gouvernement de l'une quelconque des provinces (3)." La Banque était donc une institution libre. Elle avait sa politique indépendante de la politique.

(1) House of Commons Debates, discours du budget du 22 mars 1935, éd. rev., p. 1966.

(2) Débats de la Chambre des Communes, 1934, p. 824.

(3) Ibid., p. 828.

Elle pouvait traiter avec le gouvernement fédéral comme avec les gouvernements provinciaux, et avec ceux-ci sans intermédiaire, comme une banque avec des gouvernements souverains de Sa Majesté.

C'est le gouvernement de M. King qui, selon les promesses faites alors qu'il était dans l'opposition, commença par étatiser complètement la Banque. Puis avec l'esprit que développa le Rapport Sirois et la guerre, celle-ci cessa d'être un organisme vraiment indépendant. Elle devint pour toutes fins pratiques un service du ministère des Finances, un instrument donc au service exclusif du gouvernement central: la banque du gouvernement central et non plus la banque du Canada. Dans cette perspective, il devint inconcevable que les gouvernements provinciaux pussent traiter avec elle sur un pied d'indépendance et au mérite des questions. Comme traiter avec la Banque du Canada, c'était traiter avec le gouvernement central, tout devait en définitive passer par celui-ci. Et nous imaginons facilement que le simple exposé de la thèse pourtant si simple et si évidente que nous formulons ici, va faire dresser les cheveux sur la tête de maints fonctionnaires du ministère fédéral des Finances, tellement la chose va leur paraître inusitée et révolutionnaire.

Cette dernière subversion n'allait pas de soi cependant, même avec l'étatisation complète de la Banque du Canada par le seul gouvernement fédéral, bien qu'elle fût fort à craindre. Quoique étatisée, la Banque centrale devrait avoir sa politique à elle, en accord bien sûr avec la haute politique générale, mais pas nécessairement et immédiatement conforme à toutes les vues du gouvernement. Même étatisée, la Banque devrait pouvoir, toujours en accord avec la politique générale, traiter directement avec les provinces, comme elle traite avec les banques et, par leur intermédiaire, avec le monde des affaires. Elle devrait acheter largement les obligations des provinces selon les besoins de leur politique financière accordée à la politique générale du pays. Après tout, les gouvernements provinciaux sont des gouvernements souverains de Sa Majesté, responsables au peuple de leur province. Il n'y a pas plus de raison de les mettre en tutelle que d'y mettre le gouvernement central lui-même ou les hommes d'affaires, tous clients du système bancaire.

Techniquement, cela ne présente aucun inconvénient et ne nuit en rien à la juridiction fédérale en matière monétaire et bancaire. Le gouvernement central exerce toujours le contrôle sur le système monétaire et bancaire. C'est lui qui décide de l'orientation générale de la politique. Mais cette orientation étant décidée -- et comportant, par exemple, une politique de finance déficitaire -- on ne voit pas pourquoi la Banque du Canada n'achèterait pas les

obligations provinciales pour le financement de leurs travaux publics ou de leur assistance-chômage, comme elle achète celles du gouvernement central pour les mêmes fins. Dans une telle perspective, il serait relativement facile de convaincre les provinces d'éviter les augmentations de taxes en temps de crise. L'intérêt électoral concourrait à leur faire accepter l'idée aussi bien que les facilités financières, car les gouvernements "taxeux" en période difficile ne sont jamais très populaires.

Utiliser l'expansion monétaire comme moyen de faire face aux difficultés d'un Etat en temps de crise et lui permettre ainsi les dépenses de soutien de l'économie sans nécessité de recourir à des taxes nuisibles, ce n'est pas autre chose que cela. L'idée en est à peu près universellement admise aujourd'hui parce qu'on s'est rendu compte, de 1929 à 1933, que l'Etat ne peut pas, de toute façon, laisser mourir les gens de faim en temps de grande crise, et qu'il ne peut pas non plus arriver à équilibrer son budget. Les augmentations de taxes elles-mêmes n'assurent pas ce résultat, vu les fuites de rendement qui accompagnent l'augmentation des taux. En définitive, malgré les intentions orthodoxes des gouvernements, la crise de 1930-1938 a été financée sur une base déficitaire. Même si on n'est pas d'accord aujourd'hui sur l'extension que doit prendre une telle politique, tout le monde se résigne à l'inévitable et estime qu'il vaut en définitive mieux la pratiquer sciemment et scientifiquement que d'y aller à reculons comme cela se fit en 1930-35.

L'expansion monétaire pour des fins de finances publiques en temps de crise est donc admise. Mais trop d'auteurs en parlent encore comme s'il s'agissait toujours de la planche à imprimer les billets. L'expression n'est sans doute pas à bannir. Elle fait image. Au moins faut-il savoir qu'elle ne revêt plus guère qu'un sens figuré. Dans un système comme celui du Canada, ce n'est pas l'impression des billets qui fait la circulation monétaire. Celle-ci, au contraire, appelle les billets, qui sont émis sur demande de retrait des dépôts bancaires. Ces dépôts constituent aujourd'hui la véritable circulation monétaire et nous permettent de régler la plus grande partie de nos échanges sans monnaie. La monnaie proprement dite vient simplement s'y greffer, pour les petites opérations courantes.

Or, dans ce mécanisme, les papiers de commerce réescomptés ne servent même plus de base à l'expansion de la circulation, comme avant la guerre de 1914. Par suite des finances inflationnistes des deux guerres et de la crise, les banques ont absorbé une forte proportion de valeurs obligataires gouvernementales. Aujourd'hui, ce sont ces titres, par la vente ou le rachat qu'en fait la banque centrale, qui font entrer ou sortir la monnaie de la circulation. La contrepartie de la monnaie dans le bilan de la Banque du Canada, ce n'est plus de l'or ou des papiers de commerce: ce sont des obligations de l'Etat. Tout le problème de la finance déficitaire tient à ce mécanisme. Faire de la finance déficitaire, pour le gouvernement, cela signifie en pratique vendre des titres à court ou à long terme aux banques commerciales ou à la banque centrale, en contrepartie de quoi les gouvernements obtiennent un dépôt qui leur permet de tirer des chèques ou de réclamer de la monnaie.

La question de savoir si les provinces peuvent pratiquer une politique de finance déficitaire aussi bien que le gouvernement fédéral n'a donc rien à voir avec la juridiction constitutionnelle sur les banques et la monnaie. Elle tient uniquement à la question de savoir si la Banque centrale acceptera (et si elle accepte, les banques commerciales suivront) d'acheter les obligations des provinces qui s'estiment dans le besoin de faire une telle finance. La seule différence de position entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux vis-à-vis de la banque centrale, c'est que celle-ci étant sous juridiction fédérale, les provinces ne pourront faire de finance déficitaire, c'est-à-dire vendre leurs obligations pour des fins d'expansion monétaire, que si une telle opération est conforme à la politique générale du gouvernement central. Tout se trouve donc parfaitement ordonné et coordonné.

Ce problème aussi a été essentiellement mal posé par le Rapport Sirois, cette fois par incompréhension des mécanismes monétaires. Le manque de juridiction monétaire des provinces ne les oblige à pratiquer une politique budgétaire d'équilibre annuel que dans un sens tout relatif. Une province ne peut pas faire de la finance déficitaire de sa seule et unique initiative. La province d'Alberta l'a appris à ses dépens quand le gouvernement créditiste a voulu s'embarquer dans quelque chose du genre. Mais de là à conclure qu'il est impossible d'organiser un système provincial de budget cyclique, il y a une erreur de perspective. L'impossibilité n'existera que si le gouvernement central n'appuie pas un tel principe et ne laisse pas la Banque du Canada collaborer avec les gouvernements provinciaux à cette fin. Il n'existe aucun autre obstacle fondamental, ni technique, ni politique.

Or, la prétention du gouvernement central à ce que la Banque du Canada ne puisse acheter que ses obligations et non celles des provinces serait difficilement justifiable. Celles-ci, encore une fois car il faut le répéter, sont des gouvernements souverains de Sa Majesté. Alors que le gouvernement central autorise les banques à se montrer plus larges dans le crédit aux hommes d'affaires en cas de resserrement économique, et même le leur recommande, il serait curieux qu'il prétendît entraver l'action des représentants de l'autorité royale provinciale dans l'exercice de leurs fonctions. Certes, pour les hommes d'affaires il ne s'agit pas de finance déficitaire; les règles de la solvabilité absolue doivent être alors respectées. Mais les gouvernements provinciaux étant des Etats, le même traitement leur est dû mutatis mutandis.

Ainsi, toute l'argumentation historique du Rapport Sirois s'écroule. Les provinces n'ont pas été, pendant la crise, victimes de leur incapacité financière; mais, comme les citoyens du Canada en général et comme le gouvernement central lui-même, victimes d'une théorie et d'une politique financière trop rigoureuses. Les changements de théories financières ont réglé aussi bien les deux problèmes. (1) Et dans cette perspective plus réaliste et plus juste, tous les chapitres historiques et techniques du Rapport Sirois qui ont trait à cette question sont complètement à récrire, parce que complètement faussés par la thèse financière irrationnelle qui les inspire. La position du gouvernement central a été analysée à la lumière d'une théorie et conception financière nouvelle; celle des gouvernements provinciaux a été abordée selon les données de la théorie orthodoxe des finances publiques. Qu'on relise le tout en fonction du nouvel éclairage d'un bout à l'autre et l'on verra combien tout change de couleur.

La solution qui découle de ces constatations permettrait à chaque catégorie de gouvernements, sous la direction générale du gouvernement central telle qu'exercée en fonction de sa juridiction sur les banques et la monnaie, de pratiquer la politique des budgets cycliques et de la finance déficitaire. Elle aurait de multiples avantages, d'abord du point de vue de l'autonomie réelle des provinces, puis du point de vue des exigences réalistes qu'impose la diversité des situations au Canada. Comme M. Roland Parenteau l'a montré dans l'étude déjà citée, les conditions économiques propres à chaque province sont)

(1) Sous réserve de l'efficacité réelle et à longue portée des nouvelles théories. Naturellement, le Canada et ses gouvernements ont tout d'abord été victimes de la crise. Et seul l'avenir nous dira si nous pourrons faire mieux avec les nouvelles théories. Pour le moment, elles sont plus un espoir qu'une réalité.

extrêmement variables d'une partie du pays à l'autre. Certaines provinces, comme la Colombie britannique et l'Ontario, sont en réalité bien plus puissantes et plus riches relativement que le gouvernement central; celui-ci participe à leur richesse, mais également à la pauvreté de certaines autres provinces et fait la moyenne. Ces deux provinces peuvent donc parfaitement se financer seules, sans restrictions. D'autres provinces, comme les provinces de l'Ouest, viennent tout de suite après du point de vue du revenu moyen des particuliers. Suivent le Québec, à mi-chemin entre les deux extrêmes, puis les provinces Maritimes à l'extrême inférieur.

Or ce fait est une constante de l'histoire économique canadienne de 1928 à 1953, sauf pendant les années de crise. Alors le Québec se hisse du 6e au 3e et 4e rang, pendant que l'Alberta et le Manitoba descendent du 3e et 4e rang, au 5e et au 6e; la Saskatchewan, elle, s'écroule au 8e et au 9e. Mais aussitôt la prospérité revenue, le même ordre se rétablit. Qu'est-ce que cela signifie? Que la province de Québec a, en général, un revenu moyen des particuliers bien inférieur à celui des cinq provinces qui sont situées à l'ouest de son territoire, mais plus stable. Sauf la Saskatchewan, qui descend pendant les crises au niveau des Maritimes, le Manitoba et l'Alberta ont un aussi bon revenu moyen des particuliers que Québec, même en temps de crise, et un bien meilleur revenu en temps de prospérité. Exprimée en pourcentage, la situation des provinces de l'Ouest paraît tragique: la crise leur impose une réduction considérable de leur train de vie, proportionnellement plus forte que dans les provinces de l'Est. Exprimée en chiffres absolus, elle indique un niveau de vie toujours supérieur à celui du Québec, même dans les pires années, sauf pour la Saskatchewan, qui conserve de toute façon une moyenne supérieure pour l'ensemble des années.

Devant ces faits, il est étonnant de rappeler que le Manitoba est la province qui a mis tant d'apreté à vouloir bouleverser tout l'équilibre financier et politique de la Confédération en vue d'obtenir l'aide du Fédéral pour régler ses problèmes financiers. Province qui occupe la quatrième position quant au revenu moyen des particuliers dans la Confédération, elle a à peu près conservé son rang même à travers toute la crise. La Saskatchewan s'est trouvée dans une position plus tragique, mais toutes les années étant comptées, le revenu moyen des particuliers y reste, dans l'ensemble, supérieur à celui du Québec. (1)

(1) Roland Parenteau, op. cit., pp.

Certes, il y avait les difficultés immédiates de finances publiques. Mais elles n'ont existé que parce qu'elles étaient alors envisagées dans les perspectives orthodoxes de l'équilibre financier. Les provinces de l'Ouest, parce que disposant d'un gros revenu personnel par tête en temps de prospérité, s'étaient lancées dans des dépenses considérables dans les bonnes années. Elles avaient exploité au maximum leur crédit financier, se donnant une forte dette, mais aussi ne l'oublions pas, un outillage et des services plus poussés et plus perfectionnés dont leurs populations ont continué de jouir même pendant la crise. Etant donné la grande amplitude des variations dans le revenu moyen de leurs citoyens, elles se trouvèrent dans une situation difficile en temps de crise, comme toute organisation qui a forcé son pouvoir d'emprunt à la limite de ses capacités au revenu maximum. Mais envisagée sur une longue période, leur situation n'avait rien de grave. Elle ne justifiait pas qu'on vint demander à la province de Québec, plus modérée dans ses dépenses, composée de citoyens jouissant d'un revenu inférieur et par suite moins bien pourvus de services de toutes sortes, d'abandonner ses droits pour permettre une péréquation de norme nationale à des fins qui ne pouvaient être que temporaires. Selon une norme nationale permanente, il semble bien que seules les provinces de l'Est, et en particulier les provinces Maritimes, auraient eu droit à des compensations

Il est vrai que dans l'optique du Rapport Sirois, la prospérité ne devait plus revenir au Canada. Même dans cette hypothèse, cependant, toutes les provinces allaient être appelées à en subir le poids. A l'exception de la Saskatchewan, les autres provinces de l'Ouest restaient en meilleure posture que le reste du Canada, sauf l'Ontario et la Colombie britannique. Ce dont l'Ouest avait besoin, c'était de facilités financières qui permissent à ces provinces de traverser la période difficile. L'extension de la politique de finance déficitaire aux budgets provinciaux les leur aurait apportées. Elle aurait évité de mettre à la charge du reste du pays les difficultés de provinces en somme riches; et qui restent ensuite libres, dans les bonnes années, de reprendre la politique de l'endettement pour améliorer encore leur outillage à un niveau supérieur à l'ensemble du pays. La politique de finance déficitaire provinciale obligerait les provinces à revenus variables à mieux équilibrer leur finance et leurs développements, à l'avantage de tous.(1)

(1) Ibid., pp. et ss., et pp. et ss. Aussi Rapport Sirois, vol. 1, pp. 88-90.

Le système du budget cyclique provincial et de la finance déficitaire en temps opportun, par l'intermédiaire d'une politique d'emprunt et avec la collaboration de la Banque centrale, constitue donc une excellente et équitable solution à plusieurs problèmes de finances publiques canadiens. Elle permet à chaque province de poursuivre elle-même sa propre politique et de faire elle-même toute sa part avant d'exiger l'aide des autres provinces. Sa capacité de récupérer avec le retour de la prospérité et de contribuer sa part à la finance déflationniste de la prospérité, par le remboursement de ses emprunts, deviendrait ensuite comme une mesure de ses capacités réelles.

Il sera toujours temps d'étudier ensuite le cas particulier de chaque province si besoin en est, et de faire intervenir une compensation nationale quelconque pour régler la situation. Rien de plus simple notamment que de soulager à ce moment une province de sa dette déficitaire pour la transférer à la dette nationale. Ces questions, cependant, devraient se régler à des conférences interprovinciales d'abord (possiblement par l'intermédiaire d'un Conseil des Etats provinciaux, qui pourrait être formé sur le modèle du Council of State Governments américain), puis fédérales-provinciales. Ainsi les parties intéressées prendraient bien conscience du problème des provinces qui ont besoin d'aide et il serait possible d'éviter le retour au système insensé -- du point de vue de l'autonomie -- qui consiste à avantager (sic) toutes les provinces, naturellement aux dépens de leurs finances propres et de leur liberté d'action, sous prétexte que quelques-unes sont dans une situation difficile.

Localisation
géographique
industrielle

Reste le troisième argument, à savoir les inégalités qu'engendre, dans la perception des impôts directs réservés aux provinces, la centralisation industrielle et financière dans les deux grandes provinces de l'Est. C'est le plus réel et le plus solide. Le tableau suivant, exprimant par tête de population dans chaque province le rendement des trois impôts directs sur les revenus des particuliers, les revenus des compagnies et les successions, donne une idée des écarts en cause:

TABLEAU III

Rendement per capita des impôts directs fédéraux dans les provinces (1).

	Les trois impôts ensemble	Impôt sur les parti- culiers	Impôt sur les com- pagnies	Impôt sur les suc- cessions
(en dollars par tête de population)				
Terre-Neuve	73	38	34	0.60
Ile-du-Prince-Edouard	28	16	11	0.90
Nouvelle-Ecosse	62	31	28	2.90
Nouveau-Brunswick	64	36	26	2.00
Québec	173	71	97	4.50
Ontario	269	133	128	7.80
Manitoba	138	76	60	1.80
Saskatchewan	67	54	12	1.00
Alberta	134	81	51	1.80
Colombie britannique	192	105	82	4.90

Les différences sont donc marquées. On pouvait s'y attendre. Il va de soi que le rendement des impôts soit proportionné au revenu et à la richesse de chaque province, comme à l'intérieur des provinces il l'est selon les régions. Cette situation est d'ailleurs normale, et personne ne saurait songer, en dehors du socialisme le plus primitif, à égaliser les perceptions, pas plus qu'il n'est question d'égaliser les revenus des divers individus. Au niveau des Etats d'une fédération comme à celui des individus à l'intérieur d'un même Etat, il y a cependant lieu d'admettre la nécessité d'une certaine redistribution à un moment donné. Une notion comme celle de la norme nationale ou minimum des services sociaux du Rapport Sirois trouve alors sa place dans le règlement des problèmes provinciaux. Encore faudra-t-il, dans ce domaine comme dans celui des relations individuelles, en démontrer la nécessité et procéder à la répartition sans recourir à l'expropriation des droits des parties appelées à contribuer.

Mais, il y a plus. Le rendement des impôts par tête n'est pas rigoureusement proportionné au revenu de chaque province. La comparaison du classement des provinces selon le revenu moyen des particuliers d'une part et l'impôt per capita de l'autre, en rend compte. Le résultat est le suivant:

(1) D'après les sources indiquées au tableau I et les statistiques annuelles de la population fournies à l'Annuaire du Canada.

RANG DES PROVINCES, 1953-54

	Selon le revenu ... moyen des particuliers per capita (1)	Selon le rendement des impôts directs per capita
Terre-Neuve	9	6
Ile-du-Prince-Edouard ..	10	10
Nouvelle-Ecosse	7	9
Nouveau-Brunswick	8	8
Québec	6	3
Ontario	2	1
Manitoba	5	4
Saskatchewan	4	7
Alberta	3	5
Colombie britannique ...	1	2

Terre-Neuve et Québec apparaissent relativement avantagées ici, alors que la Saskatchewan se révèle au contraire singulièrement désavantagée. Cela saute d'ailleurs aux yeux à l'examen du tableau des comparaisons en valeurs per capita. Pour l'impôt sur les compagnies, la Saskatchewan ne fait pas mieux que l'Ile-du-Prince-Edouard, et se tient par suite loin en arrière de toutes les autres provinces. Québec est dans la position privilégiée, non pas par le chiffre global, mais comme étant la seule province à recevoir plus de l'impôt sur les compagnies que de l'impôt sur les particuliers, tout en conservant pour ce dernier impôt un meilleur rang que pour le revenu des particuliers. En fait Québec occupe le deuxième rang, quant au rapport du rendement per capita des trois impôts directs sur le revenu moyen des particuliers: (2) -

(1) Cf. Parenteau, op. cit., p. 62.

(2) Le fait que nous n'utilisons ici que le revenu des particuliers, la seule statistique du revenu national qui nous est fournie par province, accentue l'écart. En effet, le revenu des particuliers représente une plus forte proportion du revenu total dans les provinces où les compagnies sont moins nombreuses. Le revenu national accroîtrait donc davantage le diviseur dans le calcul du rapport des provinces d'Ontario, de Québec et de la Colombie britannique en particulier, et leur quotient serait relativement affaibli.

Ontario	0.18
Québec	0.17
Colombie britannique	0.13
Manitoba	0.12
Terre-Neuve.....	0.11
Alberta	0.10
Nouveau-Brunswick.....	0.08
Nouvelle-Ecosse	0.07
Saskatchewan	0.05
Ile-du-Prince-Edouard.....	0.04

Mais les provinces de l'Ouest, sauf toujours la Saskatchewan, ne sont pas si mal partagées. (2)

Ce phénomène est attribuable d'une part à la concentration des fortunes et à la progressivité des impôts sur les revenus, et d'autre part au plus ou moins grand développement industriel, base du rendement des impôts sur les compagnies. En soi, cette situation n'appelle pas non plus une égalisation même relative (donner à chaque province un rendement proportionnel égal en fonction du revenu moyen des particuliers). Tout d'abord, il est notoire qu'une civilisation plus industrialisée oblige à des dépenses sociales plus coûteuses. (1) Le chômage, qui était le grand problème autour duquel tournèrent les discussions du Rapport Sirois, est surtout intense dans les provinces industrialisées. C'est par une sorte de coïncidence que, dans les années 1930-1938, les provinces de l'Ouest, et tout spécialement la Saskatchewan, se sont trouvées devant un problème équivalent par suite de la sécheresse et de la désintégration de plusieurs régions utilisées à la culture du blé. Cette circonstance d'urgence nationale appelait sans doute l'aide du reste du pays, en particulier pour une province dont toutes les ressources tenaient surtout dans la culture du blé. Mais ce fût une erreur de la laisser dans le tableau pour conclure à la nécessité de changements fondamentaux dans le régime constitutionnel général du pays.

Autrement dit, le problème de l'inégalité relative du rendement des impôts en général soulève les mêmes problèmes que l'inégalité absolue et ne soulève pas d'autre principe général que celui de l'aide en cas de besoin défini par la norme d'un minimum de services conveables. Au Canada, toutefois, il y a plus. Les provinces

(1) Notons ici que si le problème de la sécurité sociale se réglait par des ajustements de salaires sans hausses de prix, les dépenses de l'Etat diminueraient, mais les profits diminuant aussi, le rendement des impôts baisserait.

(2) Cf. note (2) de la page précédente.

de l'Ouest arguent que la politique tarifaire du Canada a favorisé le développement industriel de l'Est au détriment des intérêts immédiats de l'Ouest. Le protectionnisme force les provinces de l'Ouest à acheter des produits canadiens dans l'Est à prix fort (ou à payer de fortes douanes sur des produits importés), alors que le fermier doit vendre son blé sur un marché non protégé. De toute façon, son coût de production serait beaucoup moindre sans la protection et par suite, plus élevés ses revenus nets. Le rendement même de la fiscalité dans les provinces qui vivent du commerce international du blé s'en trouve donc sensiblement affecté.

L'Ouest fait valoir, au surplus, qu'en définitive une grande partie des profits et des fortunes localisés dans l'Est s'édifient par le commerce dans l'Ouest. Ces revenus, gagnés dans les autres provinces (et cela vaut aussi pour les Maritimes) sont taxés dans la province où l'entreprise a son siège social. Comme les courants commerciaux ne comportent pas de réciprocité significative, ce seraient surtout l'Ontario, et aussi le Québec et la Colombie britannique, qui bénéficieraient de cette situation. Vu l'ensemble de ces circonstances, le sens de l'équité oblige à reconnaître que les provinces moins industrialisées devraient avoir droit à une compensation, non sur le plan de l'assistance et de la justice sociales, mais sur celui de la justice commutative (fiscale).

Le problème existe donc. Mais on admettra que ce n'est pas là un problème fondamental. D'autres considérations, notamment celles qui dérivent des droits garantis par la Constitution, des droits ethniques des parties à la Confédération et des droits du citoyen à la forme d'organisation la plus démocratique et la plus décentralisée possible, ont priorité sur une question mécanique de ce genre. Certes celle-ci ne doit pas nécessairement être sacrifiée à ceux-là. Mais comme nous sommes en face d'un simple aménagement d'impôt, l'effort doit s'orienter vers la recherche de solutions techniques efficaces n'exigeant aucun sacrifice quant aux valeurs supérieures en jeu dans la structure de l'organisation politique elle-même.

Au terme de ce quatrième chapitre, nous arrivons donc encore à la conclusion que l'argument de l'incapacité financière des provinces n'est pas de ceux qui semblent devoir postuler la centralisation à tout prix. Sous leur aspect général, les deux arguments constitutionnel et technique de la disparité des pouvoirs fiscaux et des fonctions sociales, ainsi que de l'absence de juridiction monétaire provinciale, ne résistent pas à un examen approfondi. Quant au troisième, c'est un fait indiscutable, lié à une thèse qu'il est juste d'entendre et à laquelle il y a lieu de faire

droit. Mais il est d'ordre purement matériel et mécanique, un peu de réflexion et de bonne volonté devrait permettre de le régler sans léser ni les droits des diverses parties en cause, ni les exigences fondamentales de l'organisation fédérative démocratique.

C h a p i t r e V

CONCLUSIONS ET FORMULES

D'après nos précédents chapitres, nous voyons que ni les nouvelles théories fiscales, ni la doctrine des impôts directs, ni la prétendue incapacité des provinces (sauf dans la mesure des inégalités engendrées par la concentration industrielle) ne peuvent convenablement étayer, du moins aujourd'hui, une thèse centraliste. Quelles leçons alors dégager et quelles possibilités de solution en tirer pour résoudre le problème des relations fédérales-provinciales?

I

Les principes de solution

Critères

Nos données à date sont techniques. Des solutions politiquement valables exigent davantage la plupart du temps. La thèse centraliste s'est prétendue arrivée au point de ne plus avoir à tenir compte que de celles-là: les réalités économiques auraient revêtu une telle importance et leur incidence serait devenue tellement précise et inéluctable que plus rien d'autre ne compterait. L'échec de ce point de vue devient chaque jour plus évident. Non seulement les forces politiques refusent de se laisser mâter; mais les réalités économiques elles-mêmes résistent aux théories trop simplistes. Ainsi reprennent leurs droits les philosophies politiques et sociales. Mais laquelle choisir?

La tendance pragmatique de l'Anglo-Saxon est une forme de philosophie sociale. Combinée au faible contenu social de ses convictions religieuses individualistes, elle l'induit à se laisser porter par les événements, à se satisfaire de réalisations immédiatement efficaces

sans préoccupation de leurs tendances profondes. Du moment que les problèmes administratifs sont résolus, les autres sont envisagés au fur et à mesure qu'ils se présentent. Nous serions cependant naïfs de croire que derrière ce qu'on peut appeler une nonchalance philosophique apparente, ne se dessine aucun dessein politique.

Au Canada, ce dessein politique a toujours comporté une version centralisatrice: la recherche de l'unitarisme politique, et même linguistique, sinon religieux. Les idées nouvelles, si favorables à la centralisation à première vue, sont donc tombées en terrain fertile, sans qu'il y ait toujours eu conscience de vouloir en faire un instrument de lutte ethnique. Les Canadiens français, de leur côté, n'ont jamais fait mystère de leur opinion anti-unitariste. L'attitude contraire ne leur convient guère pour une raison évidente: leur situation minoritaire les conduirait à l'ensevelissement dans les traditions et les institutions anglo-canadiennes. De plus, leurs attitudes idéologiques fondamentales comportent un idéal d'organisation politique bien hiérarchisée, selon un ordre de valeurs qui subordonnent les fins matérielles aux réalisations spirituelles d'une façon quasi absolue.

C'est du combat de ces deux séries d'idées-forces, réciproquement influencées par les aléas de la vie quotidienne, qu'est sortie, comme un compromis acceptable aux deux parties en cause, la fédération canadienne et sa formule d'unité dans la diversité. Une fois lancée, les Canadiens anglais, à travers des épisodes sans doute mêlés, l'ont surtout poussée vers l'unité; les Canadiens français ont voulu la vivre dans la diversité promise. C'est la partie qui s'est jouée autour des Commissions Sirois et Massey. Elle se continue autour de la présente Commission. Et elle ne se terminera vraisemblablement pas là. La difficulté est donc grande d'arriver à des critères politiques qui soient acceptables aux deux principales parties en cause; et aucune série de critères ne peut triompher sans avoir été accordée aux deux points de vue et avoir entraîné une conviction réciproque.

La Constitution devrait pourtant nous fournir la clef du problème puisqu'elle est le résultat du compromis qui, en 1867, a composé et équilibré les philosophies en présence. Malheureusement les intérêts politiques incitent souvent à remettre en question ce qui paraissait définitif, parfois au mépris des faits les plus simples et les plus évidents. Le Rapport Sirois, pour sa part, avait trouvé tout naturel de reconstituer la structure financière du pays dans son visage de 1867. Alors, par suite des tâches matérielles énormes que devait assumer le gouvernement central, les principales sources de taxation disponibles lui avaient été concédées. Fût-ce une question de principe ou simplement une question de fait? Le Rapport tient que c'est un principe et qu'il en doit toujours être ainsi.

Pourtant, si les Pères voulaient un gouvernement central efficace, ils ne créèrent pas moins des gouvernements provinciaux jouissant d'une large autonomie, avec certaines réserves et certaines précautions. Les juridictions "exclusives" de l'article 92 indiquent tout de même qu'elles devaient être exclusives! C'était donc l'intention de constituer des provinces souveraines dans leur domaine et munies de moyens financiers indépendants (droit de prélever des impôts). A cette époque, les pouvoirs attribués aux provinces n'exigeaient pas un lourd budget. Des hommes pratiques ont pu répartir les sources de revenu en fonction des besoins d'argent. Ils ont donné l'actuel au gouvernement central et des réserves (impôts alors peu utilisés) aux provinces; La même règle ne vaut plus nécessairement aujourd'hui avec les charges accrues de celles-ci; et rien n'indique que les pouvoirs aient été départis en fonction des moyens financiers, ni qu'on puisse les y subordonner maintenant. Bien au contraire!

Par ailleurs, il semble bien qu'on envisageait en pratique une répartition claire et nette des pouvoirs de taxation. Le Fédéral ne devait certes pas recourir à l'impôt direct; à peine l'acceptait-on pour les provinces. Au point qu'il fallut pour réaliser l'entente équilibrer les budgets par une subvention. Mais c'était une subvention unique, limitée à l'équilibre des budgets au départ, et définitive. Preuve qu'il n'était pas envisagé de faire des provinces des Etats subventionnés. Galt le dit en toutes lettres: il y aura, pour faire face aux dépenses accrues les revenus croissants du domaine ("additional sources of revenue far beyond the requirements of the public service"); "if, nevertheless, the local revenues become inadequate, it will be necessary for the local governments to have resort to direct taxation".(1) Pourquoi compliquer d'arguties des déclarations si simples et si claires?

Parce qu'il résulta de ces tractations des budgets provinciaux composés, pour la moitié, de la subvention fédérale, le Rapport Sirois en conclut que les finances provinciales doivent reposer sur ce fait érigé encore en un principe. En 1867, on l'aurait appliqué pour inciter les provinces à éviter "un régime fiscal oppressif" (2); comme si le caractère oppressif du régime fiscal provenait de ce qu'il est provincial. On appelait alors "oppressif" un régime fiscal direct; peu aurait importé qu'il fut fédéral ou provincial. Puisque nous acceptons aujourd'hui un tel système, pourquoi deviendrait-il plus oppressif au niveau provincial qu'au niveau fédéral?

(1) Confederation Debates, op. cit., p. 68.

(2) Extrait de la citation déjà donnée à la page 16.

Une méthode aussi étroitement photographique saurait difficilement dégager des critères capables d'obtenir l'unanimité des opinions. Elle ne heurte pas seulement le sentiment des Canadiens français, elle manque totalement d'ampleur et d'objectivité. Seul un préjugé peut accepter une vue aussi rigide, aussi mécanique, donc aussi inhumaine des choses. Ce n'est évidemment pas en fonction d'une structure financière fixe que se déterminent les politiques, mais au contraire en fonction des politiques que s'établit la structure financière. Il est triste d'avoir à discuter en notre pays de vérités aussi peu discutables. D'ailleurs personne ne les met en doute, chez les centralistes, quand il s'est agi de l'effort de guerre; ils ne virent pas de mal à ce que les objectifs financiers fussent subordonnés aux objectifs politiques. Pourquoi ceux-ci perdent-ils toute leur valeur quand il s'agit des gouvernements provinciaux, des libertés civiques et de l'interprétation de la constitution canadienne?

La mécanique pure de la Constitution n'importe donc pas tant que son esprit tel qu'intégré dans le texte. Réaménager les structures pour tenir compte des circonstances nouvelles, c'est altérer les cadres pour les maintenir conformes à l'esprit. L'un des premiers critères de la politique constitutionnelle canadienne envisagée sous cet angle tient sans aucun doute dans le désir de créer un grand pays muni d'un gouvernement central capable d'en diriger efficacement les destinées. Mais un autre critère parallèle et indissociable du premier se présente tout de suite: ce grand pays ne doit pas exiger de la part des unités participantes, et plus principalement du Québec et des Canadiens français, l'abandon de leur idéal national, c'est-à-dire de l'attachement qu'ils portent à leurs traditions et à leurs institutions. Ces deux critères sont tous les deux trop formellement affirmés par tous les principaux artisans de la Confédération, Anglo- comme Franco-Canadiens, pour qu'il soit admissible d'en ignorer un ou de subordonner un à l'autre. Or la seule véritable garantie qui pouvait être donnée aux Canadiens français de ne jamais être menacés dans leurs institutions, c'était l'octroi d'un gouvernement local qui leur serait propre et où par le jeu des majorités ils assuraient en eux-mêmes le contrôle de toutes leurs valeurs nationales. Ce projet n'a jamais été réalisé.

Le Rapport Sirois lui-même synthétise bien la question et la pensée du temps. Grâce au compromis fédératif, dit-il, une grande unité était constituée où les transactions commerciales pourraient s'effectuer librement selon le désir des Canadiens anglais et d'ailleurs à l'avantage général. Par ailleurs, les institutions qui tenaient tant à cœur aux Canadiens français n'étaient pas mises en danger dans la province de Québec, puisqu'ils en deviendraient les seuls maîtres. (1)

(1) Op. cit., vol. I, p. 30.

Comment les rédacteurs de ce Rapport ont-ils pu penser ensuite qu'une réalisation mécanique du visage financier de la constitution pouvait convenir à de telles exigences?

Pour notre part, nous n'irons pas chercher ailleurs les éléments de solution du problème. Nous verrons ensuite quelles sont les formules viables de réalisation.

La
répartition
des pouvoirs:
aspect
philosophico-
juridique

La modalité idéale de règlement financier dans une constitution fédérative, c'est le partage strict des juridictions fiscales, de telle façon que chaque niveau de gouvernement puisse prélever lui-même les revenus dont il a besoin sans venir en conflit avec l'autre. La possibilité de disposer soi-même du contrôle des sources de revenu et de ne jamais risquer d'y être concurrencé par l'autre est sans aucun doute l'un des attributs essentiels de la véritable autonomie. Etre maître d'un droit, sans le contrôle des moyens, notamment financiers, de l'exercer, c'est ne jouir que d'un droit précaire. C'est d'ailleurs un adage bien connu du droit public britannique que les cordons de la bourse (the power of the purse) confèrent le pouvoir de gouverner. Il est triste d'avoir aussi à discuter, au Canada, vérité si élémentaire qu'on ne devrait jamais avoir besoin de la formuler, encore moins d'en entreprendre la démonstration.

Celui qui ne dispose pas d'une source autonome de fonds ne peut rien réaliser sans l'assentiment de celui qui l'alimente financièrement, sauf si celui-ci se montre large d'esprit. Il est toujours sous la menace de se voir couper les vivres (1). Et s'il subit la concurrence sans être le plus fort, il est constamment menacé d'être exproprié. La contestation de cette évidence ne peut révéler qu'indigence extraordinaire de pensée ou ruse et mauvaise foi.

En pareille matière, il ne s'agit pas non plus de ménager des susceptibilités et d'abandonner ses droits sous prétexte que l'autre partie s'en trouvera froissée. Celui qui se prétend injurié parce qu'il

(1) The Coordination of Federal, State and Local Taxation, Report of the Joint Committee of the American Bar Association, the National Tax Association, and the National Association of Tax Administration, pp. 5-9, et 18.

lui est réclamé de reconnaître ostensiblement et de respecter des droits ne saurait inspirer que méfiance. La bonasserie n'a pas sa place ici. Les affaires sont les affaires; et les droits sont des droits. On ne cède ni ne compromet sur ses droits pour assurer la bonne entente ou démontrer la bonne opinion qu'on a des dispositions des autres. Les bonnes dispositions peuvent toujours changer avec le temps, surtout en politique et dans les relations entre peuples. La seule preuve véritable des bonnes dispositions, c'est précisément la reconnaissance et le respect des droits des autres.

C'est bien ainsi que les Pères de la Confédération ont compris la question. Ils ont, en fait, donné à chaque type de gouvernement ses moyens propres de vivre. Le seul accroc au principe fut la subvention initiale. Les provinces elles-mêmes en furent responsables à cause des théories fiscales du moment, qui n'étaient d'ailleurs apparemment partagées ni par Galt, ni par Brown. (1) Dans l'esprit de Galt, le gouvernement central devait se limiter aux impositions indirectes; la clause plus générale de la Constitution, insérée à Londres, était plutôt dans la forme d'une clause de style en vue de réserver l'avenir, ou peut-être de tenir compte du fait que toutes les taxes, dans la pensée du temps, n'étaient pas clairement ou directes ou indirectes. Les provinces par ailleurs, dans la mesure où elles auraient besoin de l'impôt, se voyaient attribuer les impositions directes.

Les raisons qui ont présidé à ce mode de partage paraissent avoir plutôt été d'ordre pratique. Mais comme par instinct et, au fond, par la nature des choses, (2) il s'est ordonné aux règles qui ont évidemment inspiré, spontanément et en fonction des deux objectifs ou critères principaux de la fédération, le partage des autres juridictions. S'il est des impôts à incidence culturelle, capables d'influencer la forme des institutions, plus susceptibles d'affecter d'une façon intime et étendue la vie personnelle des citoyens, ils doivent, selon la philosophie fédérative, être laissés aux gouvernements locaux. Au contraire, les

(1) Confederation Debates, op. cit., pp. 68 et 92.

(2) L'unification économique du territoire exigeait des impositions indirectes fédérales--au moins sur le plan douanier -- et la crainte des exactions personnelles liées à l'impôt direct explique la peur qu'on en avait. Au moins un député, favorable au projet de fédération, insista à un moment donné sur l'importance de conférer ce pouvoir aux provinces pour que le gouvernement central ne puisse pas l'exercer. (Parliamentary Debates on Confederation, op. cit., p. 925)

impôts qui portent surtout sur les choses passagères, sur les transactions commerciales par exemple, qui exigent moins d'intervention dans les affaires privées des citoyens ou d'un plus petit nombre de citoyens, sont par excellence les impôts du pouvoir central. Or cette double description correspond avec la forme la plus traditionnelle de la division des impôts en directs ou personnels, et en indirects ou sur les marchandises, les consommations, etc.

Ce type de partage des pouvoirs fiscaux est d'ailleurs une sorte de constante dans la plupart des gouvernements de type fédéral, du moins de ceux qui se sont constitués au XIX^e siècle. Adolph Wagner étudie spécialement ce problème dans son vaste traité de la science des finances, d'après l'analyse des stipulations fiscales ou de la situation de fait dans les Etats fédéraux suivants: Allemagne du Nord, Empire allemand, Suisse, Etats-Unis, Autriche-Hongrie, Mexique, Brésil, Argentine, Australie et Afrique-du-Sud. En général, dit-il, "le système d'impôt fédéral est partout exclusivement, ou en très grande partie, constitué par les impôts dits indirects, c'est-à-dire les douanes, les impôts intérieurs de consommation, ou les impôts de circulation, tandis qu'il manque totalement ou presque d'impôts dits directs, en comprenant parmi ceux-ci l'impôt sur les successions. Le système d'impôt des Etats-membres se compose, au contraire, exclusivement ou principalement d'impôts directs ou analogues." (1) Pourquoi en a-t-il été ainsi?

"(...) De tels Etats ressemblent aux Etats unitaires modernes autonomes, qui d'ailleurs, sous ce rapport, ne se sont développés le plus souvent que dans la période historique moderne, au XIX^e siècle, en ce sens que tout leur territoire constitue un domaine économique un, et doit être à dessein constitutionnellement organisé comme tel. Dans ce but il est entouré d'une frontière douanière commune pour la perception régulière, d'après un même tarif pour tout le territoire, de droits de douane sur le trafic dans quelque sens que ce soit, (...)

(...)

"Les douanes intérieures, douanes provinciales, notamment les anciennes douanes de passage, ont le plus souvent disparu au XIX^e siècle, sur le territoire douanier et économique un.

(...)

"Réaliser l'unité du marché économique a été

(1) Op. cit., vol. 5, pp. 75-76.

habituellement l'un des buts principaux de la politique économique des Etats fédéraux. En cela ils se rapprochent des Etats unitaires. Ainsi le territoire douanier devient aussi chez eux la base territoriale de leur économie nationale. (...)

"Avec cette confusion du territoire douanier et du territoire fédéral on a été amené à faire entrer les recettes des douanes dans les finances fédérales. Mais les impôts intérieurs de consommation sont nécessairement liés au système douanier. C'est pourquoi ces impôts ont été autant que possible rendus chose fédérale, et leur produit, recette fédérale. On les a développés et organisés comme l'exige l'unité du territoire et du marché économique de la nation. Il aurait fallu procéder de même, à vrai dire, aussi pour les impôts de circulation, particulièrement pour ceux qui concernent la transmission de la fortune mobilière et les opérations juridiques, actes, etc., s'y rapportant. (...)

"La prise par l'Etat fédéral à son compte précisément des catégories indiquées d'impôts indirects, les droits de douane en tête, se fonde, en outre, sur des considérations de technique fiscale. L'organisation uniforme du service de perception et d'assiette de ces impôts, dans ce vaste champ de transactions qu'est l'Etat fédéral pris dans son entier, est indispensable, pour la marche des affaires, comme pour l'administration fiscale. L'organisation mieux appropriée des frais de perception, comme s'appliquant au produit brut de l'impôt dans le grand territoire entier, est aussi très importante.

"D'autre part, toute l'organisation, l'administration, l'établissement, en partie aussi la perception des impôts directs, sont partout, en fait, d'après l'histoire, conformément aussi à certains principes, pour des raisons de pratique technique, en relation étroite avec toute l'administration intérieure du pays. Or, comme celle-ci, dans les Etats fédéraux et dans des groupes d'Etats similaires, est restée pour le principal l'affaire des Etats particuliers et que ces derniers vis-à-vis de la fédération, de l'Empire, ont conservé une grande indépendance, parfois même une autonomie presque complète au point de vue de leur organisation, l'impôt direct s'accommode mieux en fait d'une réglementation par le législateur et par l'administration des Etats particuliers, que d'une réglementation faite par l'Etat fédéral.

"Les besoins financiers, en pratique, contribuent aussi à faire laisser les impôts directs aux Etats particuliers, d'autant que, plus l'impôt indirect est donné à l'Etat fédéral d'une manière complète et exclusive,

et moins les Etats particuliers reçoivent une aide au moyen d'allocations prises sur les impôts fédéraux, moins ils ont de recettes d'économie privée ou provenant de taxes et moins les revenus nets de ces recettes sont élevés..." (1)

La
répartition
des pouvoirs:
aspect
fiscal

Se plaçant du point de vue fiscalité, Seligman expose de son côté que la base de l'impôt détermine dans une bonne mesure l'autorité qui peut le mieux s'en occuper. "Il est évident, dit-il, ...

que plus est grande la base de l'impôt, plus il y a de raisons d'en réserver l'usage à l'autorité la plus forte. Une des principales raisons pour lesquelles le pouvoir central ne recourt pas à l'impôt foncier tient à l'étroitesse de sa base. Et c'est même parce que l'impôt foncier a une base aussi étroite que les Etats l'abandonnent souvent aux autorités locales. (...)

"Si la propriété immobilière se trouve à une extrémité de l'échelle, à l'autre nous trouvons les articles de consommation qui ont une base très large. Ce sont les articles de consommation courante, comme le tabac et les boissons alcooliques, qui constituent la base la plus large possible. Aussi constatons-nous aux Etats-Unis, comme dans tous les autres Etats civilisés, que les impôts sur ces articles de consommation sont réservés à l'autorité fiscale dotée de la plus large compétence. Presque sans exception, tous les Etats américains se sont abstenus de recourir à cette source de recettes, en raison du fait que

(1) Ibid., pp. 81-84. Aux Etats-Unis, la situation a été plus mêlée. La Constitution laisse aux Etats particuliers tous les pouvoirs, sauf les douanes. Elle accorde à l'Etat central le droit de percevoir des impôts de toutes sortes à condition qu'ils soient uniformes sur tout le territoire, plus d'autres restrictions quant aux impôts directs. Le sens du terme "impôt direct" y étant encore beaucoup moins clair qu'au Canada, vu l'époque à laquelle fut rédigée la Constitution, il s'ensuivit une série de décisions de la Cour Suprême qui aboutirent à obliger d'amender la Constitution pour permettre à l'Etat central de percevoir un impôt sur le revenu. En pratique, jusqu'après la première Grande Guerre, les Etats particuliers et l'Etat central, comme d'un commun accord, s'abstinrent de taxer dans des domaines communs. Et spontanément se réalisa le même équilibre: douanes et accise à l'Etat central; impôts sur le capital des individus et des sociétés dans les Etats. (Seligman, L'impôt sur le revenu, Giard, Paris, 1913, pp. 631 et ss., ainsi que 757.)

les impôts de consommation se prêtent évidemment mal à constituer des ressources pour les finances des Etats. (...)

"Ces conditions de convenance étaient tellement présentes à l'esprit de nos ancêtres, que non seulement la Constitution réserve expressément l'usage des droits de douane aux finances fédérales, mais stipule que les impôts sur les consommations doivent être uniformes dans tout le pays. Il est évident que cette uniformité souhaitable serait complètement perdue si les divers Etats avaient le droit de s'attribuer cette importante source de recettes.

"Mais à mi-chemin entre les impôts fonciers d'une part et les impôts de consommation de l'autre, se trouvent les impôts sur le revenu et sur le capital."
(1)

Ainsi, les impôts sur le revenu et le capital apparaissent-ils comme ceux qui techniquement peuvent le mieux rester aux Etats particuliers. Seligman note toutefois qu'avec l'extension des relations économiques, le revenu tend à être gagné d'un bout à l'autre du territoire. Sa base s'élargit, ce qui tend à donner un caractère plus national à l'impôt sur le revenu. Les difficultés administratives deviennent plus grandes même pour les Etats particuliers. Comme avec l'accroissement des dépenses, les impôts fonciers sont nécessaires en entier au niveau le plus local, les impôts sur le revenu n'en restent pas moins la matière taxable la plus convenable au niveau intermédiaire. Autrement, les Etats devront s'engager dans l'imposition indirecte, ou leur indépendance sera mise en danger. (2). Pour le contribuable, il en résultera les multiples impositions sur les mêmes assiettes; ainsi que pour les gouvernements, une concurrence ennuyeuse et, pour les plus faibles, redoutable. L'évolution des faits a réalisé les prévisions de Seligman depuis. L'intervention de l'Etat central dans l'impôt sur le revenu a obligé, aux Etats-Unis comme au Canada, les Etats particuliers à s'engager dans l'imposition des consommations.

L'exposé plus récent du Joint Committee of the American Bar Association, etc., (3) montre que ces principes n'ont pas perdu leur signification; même si, placées dans la perspective de la Constitution américaine et d'un désir de remanier le moins possible l'état de chose actuel, les propositions du Rapport tendent à conserver l'entrecroise-

(1) Ibid., pp. 769-770.

(2) Ibid., pp. 782 et ss.

(3) Op. cit.

ment des taxes entre les Etats particuliers et l'Etat central. Le caractère devenu plus national des impôts sur le revenu y est accusé; mais la nécessité pour les Etats de s'y intéresser est aussi affirmée. La taxe générale de vente ayant été mise en oeuvre par les Etats, il est conseillé de la leur laisser, mais la discussion même laisse voir les difficultés qui en résultent. Cette discussion suggère d'ailleurs que là où la chose est possible la répartition claire et nette des domaines de juridiction est préférable. Il restera cependant à vérifier si en pratique elle peut conduire à l'équilibre des budgets dans l'exercice des pouvoirs dévolus à chaque gouvernement par la Constitution.

Les Belle en théorie, cette solution est cependant
objections: irréalizable, en pratique, affirme-t-on. Et cela
définition principalement pour deux raisons: la signification
des impôts imprécise des termes directs et indirects et les
exigences de la nouvelle politique fiscale, qui rendent nécessaire l'accès prépondérant du gouvernement central aux différents types d'impôts. Nos chapitres II et III ont discuté ces prétentions et conclu qu'elles ne sont pas vraiment valables. Dans le premier cas, en dépit des difficultés économiques d'interprétation, une assez grande unanimité d'opinions s'est réalisée en fait sur une classification des différents impôts en directs et indirects. Où elle reste confuse, c'est uniquement par manque de clarification des concepts employés, non pour des raisons inhérentes à la nature des choses. Dans le second cas, la thèse centraliste est le résultat d'une logique défailante; elle conclut à l'application, à partir de prémisses schématisées et encore fort éloignées des réalités concrètes.

Le concept des impôts directs et indirects peut encore servir à un partage clair des juridictions ou des champs d'exploitation, mais à condition de ne pas s'y attacher, pour fins politiques et administratives, sous le rapport de l'incidence. C'est selon ce point de vue qu'il n'est pas utilisable. Il le reste à d'autres, notamment selon celui de l'assiette. Les auteurs s'y sont instinctivement ralliés, tout en discutant de l'incidence, d'où la persistance de certaines confusions. Au lieu de s'en rapporter à Stuart Mill, il s'agit de retourner à Adam Smith et à Jean-Baptiste Say. Il devrait y avoir là motif sentimental d'accord entre Anglo-Canadiens et Canadiens français!

Ainsi sont directs les impôts assis directement sur la propriété, le capital et le revenu; indirects, ceux qui sont assis indirectement sur les mêmes éléments de richesses, c'est-à-dire sont perçus à propos des transactions commerciales et financières. La seule complication de cette distinction apparaît quand, comme en France, le fisc atteint des choses (impôt sur les portes et fenêtres) ou d'autres matières intentionnellement indirectes (nombre de domestiques) en tant

qu'elles sont le signe de la fortune. Mais la difficulté n'est pas grande à condition de bien rester attaché à la notion d'assiette et de ne pas s'immiscer, comme Say s'y est laissé entraîner, dans l'intention du législateur. Tout impôt qui frappe régulièrement et constamment un objet, même s'il ne change pas de main, est évidemment assis sur un capital, donc direct (portes et fenêtres). Au contraire, tout ce qui est impôt sur une dépense sans cesse renouvelée est indirect (domestiques). La difficulté n'existe pas au Canada, puisque nous n'avons pas de tels impôts, sauf pour autant que les impôts sur les revenus peuvent être éventuellement cotisés selon le train de vie.

Seraient indirects, tous les impôts de vente au détail comme au gros, les impôts de fabrication, les impôts douaniers, les impôts sur les services (repas, spectacles, etc.), les impôts sur les transferts de propriété mobilière et immobilière. Seraient directs, les impôts fonciers, les impôts sur le capital ou la valeur de la propriété en général, les impôts sur les différentes catégories de revenu. Nous excluons de la classification les permis et licences ou les profits d'entreprises étatisées, qui sont le prix d'un service (prix de monopole peut-être, mais prix et non taxe) ou d'un privilège.

Cette division des impôts correspond à des circonstances économiques parfaitement définies: les impôts indirects sont perçus pendant le processus de production et les impôts directs sur les résultats de ce processus sous la forme du revenu courant ou accumulé (capital). Elle correspond aussi à des circonstances sociales importantes du point de vue de l'organisation fédérative, les impôts indirects portant plutôt sur les choses, ayant donc un caractère moins personnel, moins privé et se prêtant à un contrôle plus facile en un plus petit nombre de points stratégiques, affectant aussi la forme des institutions d'une manière moins directe, moins immédiate. (1)

-
- (1) Naturellement tout impôt a ou peut avoir un effet sur les institutions. Ainsi, les impôts indirects ou sur la dépense ne peuvent pas faire autrement que d'exercer, comme l'impôt sur le revenu, une influence sur le niveau de vie de la famille, donc éventuellement sur la natalité, etc. Les impôts indirects comme les impôts directs doivent donc être convenablement aménagés et posent des problèmes institutionnels. Mais l'impôt direct va tout droit au but en ce qu'il prend des positions de principe qui ont une action sur les institutions non seulement par l'extérieur, mais aussi bien par l'intérieur. Par exemple, organiser le système d'exemption, comme ce fut le cas pendant la guerre au Canada, pour que les exemptions soient décroissantes avec le nombre d'enfants et pour

Les
objections:
la théorie
économique

Pour ce qui est de la nouvelle théorie fiscale et de l'exigence des contrôles économiques, nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons vu au chapitre II. Rappelons seulement que même en acceptant la nouvelle politique fiscale dans sa forme la plus absolue de l'action constante sur tous les types d'impôts, la nécessité de la centralisation ne s'impose que selon une prétention erronée à l'exactitude rigoureuse et selon une foi injustifiée dans la précision des données et des possibilités d'intervention. En définitive, la seule action possible doit être mesurée et prudente. Elle doit éviter les manipulations inutiles d'impôt et s'engager à fond seulement lorsque les circonstances sont assez nettes pour comporter une suffisante certitude de résultats satisfaisants. Cela laisse de la place pour la coordination des politiques de diverses autorités.

Autrement dit, ce n'est pas tant la centralisation même partielle des sources d'impôt qui est importante. C'est l'organisation de mécanismes permanents de coordination. La collaboration et la coordination des efforts libres est la seule solution conforme à la philosophie de fédéralisme. Cette solution doit donc, dans un tel régime, avoir préséance sur toutes les autres du moment qu'elle est raisonnablement possible, fût-ce au prix de quelques difficultés. Les partisans des autres formules sont d'ailleurs le plus souvent des adversaires du fédéralisme, qui n'osent s'avouer, mais qui travaillent à la réalisation graduelle de l'unitarisme par des centralisations partielles et graduelles.

(suite de la note de la page précédente:)

que les déductions relatives maxima soient fixées au 4^e enfant (frais médicaux et épargne obligatoire), c'est prendre position sur une définition de la famille idéale. De plus l'impôt direct devant servir en théorie fiscale à corriger les effets ou les déficiences de l'impôt indirect, il convient mieux au gouvernement qui a la charge des aspects institutionnels de la vie sociale, c'est-à-dire dans presque toutes les fédérations, le gouvernement local. Il sera en mesure de contrebalancer les effets institutionnels de l'impôt indirect, sous réserve naturellement des exigences de la concurrence entre provinces, etc.

Il y a cependant plus. Les tendances plus récentes de la nouvelle politique fiscale se révèlent extrêmement favorables au partage des juridictions et à la coordination des efforts avec un minimum de friction et de difficultés. Les auteurs les plus récents, nous l'avons vu, en viennent à la conclusion qu'en théorie l'impôt sur le revenu est celui qui offre le plus de ressources à la politique fiscale, à cause de sa souplesse d'adaptation à tous les cas particuliers et à toutes les circonstances (pauvres, riches; action sur l'épargne, action sur la consommation, etc.). D'un autre côté, les inconnues qu'il comporte et le danger pour les affaires des incertitudes trop grandes qui résulteraient de manipulations constantes des taux et des conditions, militent pour un impôt scientifiquement bâti, mais aux stipulations fixes autant qu'il est humainement possible. D'où la suggestion de faire entrer l'impôt sur le revenu dans la politique fiscale sous le signe de la flexibilité automatique.

Ce régime se prête très bien à la décentralisation des impôts directs. D'autant plus que dans cette conception, ceux-ci sont destinés à se révéler dans l'avenir les impôts les plus stables du point de vue de leur rendement. Les impôts indirects qui l'étaient plus autrefois, sont destinés à être abaissés en temps de crise et perdront ainsi l'avantage que leur conféraient leur plus grande rigidité et leur plus grand rendement relatif à taux fixe. Ainsi l'aménagement économique de l'impôt sur le revenu tend-il à être une chose faite une fois pour toutes. Il peut facilement résulter d'une série de conférences techniques et politiques provinciales et fédérales-provinciales. Après quoi, il n'a plus à être manipulé, sauf en bloc pour tenir compte de l'augmentation dans le niveau des dépenses et dans le niveau des prix par opposition à leurs fluctuations cycliques; ou encore pour suivre l'évolution des théories et des pratiques fiscales, tous changements à longue portée. Avec le concours de la Banque centrale et l'introduction des provinces dans le cénacle de la finance déficitaire, voilà qui est relativement simple.

Par ailleurs, les impôts indirects deviennent ceux qui conviennent le mieux à l'autorité centrale pour une action générale. Ce sont ceux qui ont la tendance la plus fortement déflationniste ou inflationniste, donc la plus fortement stimulante, quand ils sont temporaires. Leur usage pour des fins de politique fiscale leur conférera ce caractère en permanence. Le public, sachant que les taux doivent varier avec la conjoncture, sera incité à profiter des baisses de taxe pour acheter à meilleur prix avec le relentissement de l'activité, et à retarder ses achats lorsque la demande est forte et les prix en hausse. Dans l'état actuel de la théorie ou des connaissances économiques et étant donné les questions fondamentales qui sont en jeu, la province de Québec a un droit de demander au reste du pays d'entamer sur ce pied, et non

sur celui de la centralisation fiscale, les expériences de la "nouvelle économie".

Les
objections:
l'équilibre
fiscal

A ces deux objections majeures, s'en ajoutent d'autres plus anciennes. Wagner avait déjà signalé le danger du partage strict des pouvoirs du point de vue de l'équilibre fiscal. "Entre les impôts indirects de l'Etat fédéral, dit-il, ...

... et les impôts directs des Etats particuliers, il n'y point de liaison suffisante permettant aux deux catégories d'impôts de compenser convenablement l'une l'autre les effets que chacune d'elles a sur les contribuables. Par suite d'un développement plus accentué de l'impôt indirect dans l'Etat fédéral même, effet de l'accroissement particulièrement considérable des dépenses fédérales ordinaires pour les armements, la population que frappe cet impôt est menacée d'une surcharge. (...) Dans ce cas, on devrait réaliser autant que possible une compensation au moyen des impôts directs, si l'on s'en rapporte à la théorie fiscale la plus exacte et à la pratique fiscale réellement rationnelle. Cela est pourtant impossible à réaliser, les impôts directs étant laissés aux Etats particuliers, ou c'est en tout cas très difficile, pour maintes raisons faciles à concevoir.

"Cependant la nécessité d'accomplir la compensation se fonde sur d'importantes raisons de politique fiscale. Il faut réaliser une meilleure répartition, c'est-à-dire une répartition plus uniforme et plus juste de la charge totale de l'impôt sur la population." (1)

On aura reconnu l'argument du Rapport Sirois contre le système fiscal canadien tel que conçu par la Constitution. Il est valide en soi; l'erreur du Rapport consistait à prétendre que cette situation s'aggravait avec les charges accrues des provinces, alors qu'elle se corrigeait. Quelle que soit la conception qu'on se fasse de l'importance respective des impôts directs et indirects dans l'ensemble du système fiscal de la nation, la difficulté est susceptible de surgir du moment qu'il doit exister une certaine relation plus ou moins précise entre les deux. Elle ne milite cependant pas nécessairement en faveur de la centralisation. Dans l'esprit vraiment fédératif, elle appel-

(1) Wagner, op. cit., p. 84.

le un mécanisme de compensation, qui permette au gouvernement central de percevoir lui-même des impôts directs à certaine condition, ou au gouvernement local de prélever une certaine proportion d'impôts indirects. A ce point de vue, les constitutions fédératives sont souvent déficientes parce que conçues dans un temps où l'on n'attachait pas d'importance à cet aspect des questions fiscales.

Mais cette difficulté de principe peut ne soulever aucun problème en pratique. Le problème n'existera que si effectivement les pouvoirs respectifs des Etats particuliers et du gouvernement central ne correspondent pas à l'équilibre fiscal envisagé. Au Canada, au moment où la Commission Sirois siégeait, le partage des deux types d'impôts se faisait, par moitié dans l'ensemble du pays. (1) Il est vrai, plus de la moitié des impôts directs, c'est-à-dire un bon quart de l'ensemble des impôts étaient constitués d'impôts fonciers, de sorte que les impôts sur les revenus eux-mêmes n'occupaient qu'un faible quart de la structure fiscale. Actuellement, ils en représentent plus de la moitié, et cet équilibre est considéré comme à peu près convenable. D'autre part, les charges sociales et éducatives permettraient aux Etats particuliers d'utiliser une telle part d'impôts directs; peut-être un peu moins, ce qui permettrait d'ailleurs de rajuster la structure quelque peu excessive des impôts directs actuels. Le problème de l'équilibre fiscal ne soulève donc pas actuellement de difficultés pratiques au partage des juridictions selon la distinction entre impôts directs et impôts indirects.

S'il en produisait cependant, la solution du Rapport Sirois, qui tend à faire coïncider les pouvoirs politiques de chaque gouvernement avec les pouvoirs fiscaux qu'on lui attribue, ne saurait être acceptable en aucune façon. Les pouvoirs politiques ont toutes sortes de bonnes raisons pour ne pas être exclusivement fonction de la politique fiscale. Selon les termes mêmes du Report of the Joint Committee américain: "Before taxes can be coordinated it must be decided first what functions each grade of governments should perform." (2) Non l'inverse!

(1) D'après Comptes nationaux, revenus et dépenses, 1926-1950, Ottawa, après revision pour transférer les impôts fonciers, des impôts indirects aux impôts directs.

(2) Op. cit., p. 11.

Quand on parle aujourd'hui de mécanisme de compensation, tout le monde pense à des subventions, actuellement du Fédéral aux provinces, mais plus objectivement réciproques. En fait, cette solution n'est satisfaisante ni pour l'un ni pour l'autre type de gouvernement. Il faudrait plutôt songer à un type de perception qui se grefferait soit sur les impôts provinciaux, soit sur les impôts fédéraux et qui apporterait aux provinces ou à l'Etat central les revenus supplémentaires nécessaires sans affecter la structure des impôts telle qu'établie. La formule des décimes additionnels employée dans divers pays d'Europe devrait être explorée davantage à cette fin, tant pour la levée d'impôts fédéraux sur les sources provinciales, que pour la levée d'impôts provinciaux sur les sources fédérales, quand la chose devient vraiment indispensable.

Les objections:
l'administra-
tion fiscale

Une dernière série d'objections à la répartition des impôts selon ces normes est d'ordre technique. Elle ne concerne d'ailleurs pas tellement le principe de la répartition même, que la nécessité de confier la perception des impôts directs à l'Etat central. Elle tient donc aux caractéristiques modernes des impôts directs. Nul n'a mieux exposé la difficulté que Seligman lui-même.

"Dans les premiers temps, dit-il, l'impôt local sur le revenu fonctionnait assez bien, parce que les revenus avaient surtout un caractère local. Mais à l'époque moderne, le revenu du contribuable, et surtout le revenu du gros contribuable, n'a qu'un rapport assez lointain avec la localité où il habite.

"Mais, pourrait-on dire, à supposer que la localité soit une base trop étroite pour l'impôt sur le revenu, ne serait-il pas possible d'organiser un impôt d'Etat sur le revenu? (...)

"La difficulté à laquelle se heurte toute la théorie est la suivante. S'il y a lieu de préférer un impôt d'Etat sur le revenu à un impôt local sur le revenu, en raison de la base plus large de l'assiette, ne peut-on pas pousser l'argument plus loin encore et arriver à cette conclusion qu'un impôt fédéral sur le revenu serait lui-même supérieur à un impôt d'Etat, en raison de l'élargissement de la base? En réalité, si nous abandonnons le principe de la base locale de l'impôt sur le revenu, nous ne pouvons plus nous arrêter avant d'avoir atteint la base nationale. Aujourd'hui les revenus, par suite du jeu des forces économiques sur lesquelles nous n'avons aucun contrôle, sont devenus nationaux, voire même

internationaux de nature; en tout cas, ils ont dépassé de beaucoup les frontières des Etats." (1)

Seligman énumère ensuite toutes les difficultés de contrôle qui en résultent et qui sont bien connues: fuite du contribuable devant l'impôt, nécessité d'un contrôle à effectuer sur des territoires étrangers à la souveraineté de l'Etat en cause, soit qu'il s'agisse de contrôler le revenu gagné ou dissimulé en dehors par une personne domiciliée dans l'Etat, ou gagné dans l'Etat par une personne domiciliée ou ayant élu domicile au dehors, dangers de la double imposition, etc. Bref toute une série de problèmes administratifs qui ne sont pas minces.

Au temps où Seligman écrivait (avant la guerre de 1914), ils étaient d'ailleurs plus graves qu'ils ne le sont aujourd'hui. Alors novices dans la perception de tels impôts sur les revenus et se heurtant à l'hostilité de l'opinion publique, les Etats devaient se montrer larges dans leur façon de procéder avec le contribuable d'où l'obtention de rendements insignifiants. Depuis ce temps, les administrations se sont améliorées; elles ont développé des techniques relativement efficaces de contrôle et de perception des impôts directs. Les Etats d'une fédération, surtout quand ils sont relativement peu nombreux, comme au Canada, sont dans une bonne posture pour organiser la collaboration, l'échange de renseignements et éventuellement même la perception combinée.

A tout événement, les difficultés de cet ordre ne sont pas une raison pour centraliser toutes les modalités fiscale aux mains d'un même pouvoir. Si la méthode des subventions a pu convenir dans un pays comme l'Angleterre, parce qu'il s'agissait de relations entre l'Etat et des unités locales en position subordonnée, elles ne sont pas acceptables entre des unités détenant respectivement des pouvoirs souverains. Si elles vont trop loin, elles ne le sont même pas dans les relations d'Etat à municipalité. Il est notoire qu'en Angleterre, elles ont été le fait d'un souverain heureux de profiter des difficultés financières des autorités locales pour en finir avec un esprit d'indépendance estimé nuisible à la formation de l'idéal national. (2) Grâce à l'appât financier, l'Etat pouvait arriver à obtenir une action locale conforme aux standards nationaux. Vu le caractère particulier de la fédération canadienne, rien ne peut moins y convenir qu'une telle solution.

(1) L'impôt sur le revenu, op. cit., p. 768 et ss.

(2) Jean Boulouis, *Essai sur les subventions administratives*, Armand Colin, Paris, ch. II.

trop suggérée à Ottawa d'ailleurs par l'étude suivie et l'imitation toujours constante de la politique anglaise, pas toujours on peut bien l'imaginer sans entretenir des desseins identiques. En fait, une politique du même genre constitue en notre pays une violation systématique des garanties assurées aux Canadiens français pour leur faire accepter le principe d'une fédération qui présentait par ailleurs tant d'avantages pour les Anglo-Canadiens, alors maîtres du commerce.

Même aux Etats-Unis, où les problèmes politiques sont différents, mais où existe plus qu'au Canada un sens aigu des libertés démocratiques, une proposition similaire, mais impliquant encore moins de subordination, paraît incompatible avec la souveraineté des Etats. Parlant de la perception générale des taxes ou de certaines taxes par le gouvernement central, pour être partagées ensuite entre les Etats et les corps locaux, les auteurs du Report of the Joint Committee, (1) disent:

"Tax sharing gives to the government collecting a tax the exclusive control over the definition of the basis of taxation, the determination of the tax rate, its administration, and generally the apportionment of the tax proceeds among the sharing units of government, except in so far as the recipient governments may be able, through political influence, to modify the processes of tax sharing. In a federal tax sharing program, for example, the states could not increase or decrease their share of the tax collections or the other conditions of taxation at will but would have to depend upon Congressional action for changes. The Treasury Committee on intergovernmental fiscal relations has forcefully declared: "Sharing involves more centralization than any other coordination device except reallocation of functions. It involves centralization both as to the levy of taxes and as to the administration, leaving local discretion only as to expenditure."

"The federal levy and collection of substantial revenues subsequently shared with the states would tend to destroy their sovereignty. As the local governments are the subdivisions of the states whose revenue they share, so the states would become, to the extent of the revenues they shared with the federal government, its subdivisions. They would be compelled, as their revenue needs increase, to come pleading to the powerful federal government for a larger share of its revenue."

(1) Op. cit. p. 18.

La subvention va encore plus loin en principe. Le pouvoir de subvention comporte le pouvoir de contrôle. Au début, il arrive qu'on promette de donner sans condition. Mais dans une démocratie parlementaire, aucun député ne peut être satisfait de voter un crédit pour fins de subvention sans s'enquérir de l'usage qui est fait des fonds. Avec le temps, par conséquent, la mentalité inquisitoriale s'introduit par la force des choses dans la subvention. La subvention constitutionnelle échappe dans une certaine mesure à cette critique. Mais comme la fixité n'est pas concevable dans un monde en progrès, la nécessité de reviser finit toujours par s'imposer et celui qui détient les sources de revenu peut toujours alors tenir la dragée haute à ceux qui sollicitent des augmentations.

Si des difficultés administratives insurmontables apparaissaient dans l'exploitation des champs de taxation qui conviennent le mieux aux provinces, le plus qui devrait être envisagé, c'est l'utilisation de l'Etat central comme agent pour percevoir certains impôts au nom des provinces, et selon des taux et conditions fixés par chacune d'elles. D'ailleurs l'accomplissement par un département fédéral de certaines tâches de contrôle et de vérification pourrait suffire dans la plupart des cas à garantir l'efficacité des administrations provinciales. C'est par une perversion de la notion de fédération qu'on en est venu à concevoir toutes les difficultés des Etats particuliers comme appelant le transfert des pouvoirs ou juridictions au gouvernement central. Le rôle du gouvernement central est de prendre les mesures d'ordre général qui sont nécessaires pour rendre efficace l'action des provinces au lieu de s'y substituer. D'ailleurs un organisme provincial à l'échelle nationale (Secrétariat, Conseil des Etats) pourrait assumer des fonctions similaires sans recours nécessaire au gouvernement central. (1)

Les
objections:
les inégalités
locales

Une dernière difficulté surgit enfin de l'inégalité dans la répartition des fortunes et le développement industriel de province à province. L'impôt direct plus que l'impôt indirect est sujet à ce défaut, parce que les transactions s'effectuent toujours sur le territoire de quelque façon et peuvent y être saisies à un moment donné, tandis que le revenu se localise dans des endroits qui ne coïncident pas nécessairement avec la dépense. Ainsi un impôt sur la dé-

(1) Nous ne nous préoccupons pas ici des aspects constitutionnels de ces modalités. Ils ne sont pas une objection, puisqu'une Constitution peut toujours s'amender, surtout quand il s'agit d'effectuer des modifications nécessaires à son bon fonctionnement.

pense effectuera-t-il une plus équitable répartition des impôts d'une province à une autre, ou d'une localité à une autre, qu'un impôt sur le revenu. Mais encore ici, des solutions sont possibles. Elles supposent un système de péréquation fiscale, ou peut-être plus simplement des accords entre Etats de façon que chacun s'abstienne de taxer le revenu gagné dans les autres provinces et que chaque province récupère, au même taux que son impôt propre, l'impôt sur le revenu des non domiciliés gagnés dans la province.

L'alternative
des impôts
indirects

Puisque les circonstances de la vie moderne ont modifié le caractère des impôts sur le revenu et élargi leur base à la dimension nationale, (1) pourquoi se donner tant de mal? Ne serait-il pas plus simple d'intervertir les positions et de donner aux Etats particuliers, les impôts indirects, moins les douanes? Le contrôle administratif n'en serait-il pas plus facile à exercer, vu que ces impôts portent sur des choses et sont moins susceptibles de dissimulation? Et par suite, la nécessité de recourir à des expédients pour assurer le fonctionnement financier des fédérations n'en serait-elle pas réduite?

En fait, il ne faut pas sous-estimer les difficultés administratives des impôts indirects locaux. La différence entre les deux types d'impôts s'est atténuée depuis que le caractère national de l'économie a rendu plus difficile la perception des impôts sur le revenu. Mais les difficultés propres aux impôts indirects existent toujours et s'aggravaient avec l'augmentation des taux. Cependant, il faut surtout insister sur les inconvénients plus significatifs découlant de ce que les impôts indirects ne s'harmonisent pas aussi bien, sur le plan local avec les objectifs fédératifs.

Tout d'abord les impôts indirects tendent plus spécialement que les impôts sur les revenus à créer des barrières économiques entre les provinces, parce qu'ils sont plus spécifiquement dirigés sur les produits. Ainsi l'objectif le plus clair des fédérations s'en trouverait entravé. Certes l'impôt sur le revenu produit des effets similaires, mais d'une façon plus diffuse. En second lieu, les impôts indirects ont tendance à être plus régressifs quand ils sont locaux, selon l'argu-

(1) Dans un certain nombre de cas seulement d'ailleurs. La majorité des revenus conservent une base provinciale et même locale. Mais les revenus qui débordent les cadres locaux sont les plus importants en valeur et les plus productifs individuellement, étant donné les taux plus élevés qui s'y attachent.

mentation suivante apportée par Von Mering:

"Generally speaking, consumers are more compelled to buy in the taxed districts in which they live than producers are forced to sell their products for consumption inside the bounds of a particular state. On the other hand, retailers in the taxed state as a rule will not have too much difficulty in moving their activity to an untaxed region since most of their capital is not fixed. Consequently, retailers' supply, though by no means perfectly elastic, will certainly be more elastic than the average consumers' demand. A retail sales tax which is imposed only in a part of a country will be borne in the main by the consumers." (1)

Cet argument n'indique naturellement qu'une tendance d'autant plus atténuée que la taxe est plus générale et plus égale dans tous les Etats, Sans être d'une importance absolue, il mérite d'être pris en considération. En troisième lieu, enfin, nous avons vu qu'il est en définitive préférable, pour la politique économique fiscale selon les nouveaux principes, de laisser les impôts indirects au gouvernement central.

Mais les principaux inconvénients tiennent à la philosophie du fédéralisme, en particulier dans un type de fédération comme celle du Canada. Ils sont à ce point graves qu'à vrai dire les impôts directs ne devraient pas être perçus, dans une fédération, sauf à titre exceptionnel comme fraction des impôts locaux, par le gouvernement central. N'oublions pas que les impôts sur les revenus et sur les successions sont l'instrument par excellence des révolutions sociales, en particulier du socialisme pacifique, par l'exténuation de l'entreprise et du capital. Avec la maîtrise ou la prépondérance fédérale des impôts sur le revenu, la province de Québec, comme la province d'Ontario et les autres, mais plus que les autres peut-être à cause du caractère plus éthique de son anti-socialisme, serait absolument incapable de résister à la pression d'un gouvernement socialiste élu à Ottawa par une majorité du reste du pays, ou une combinaison d'éléments minoritaires.

Littéralement, les provinces se trouveraient alors dans la position de l'individu bien décidé à défendre ses libertés attaquées, mais que son adversaire est en position de priver de manger. L'expropriation des revenus et des fortunes par l'impôt, quelles que soient les belles théories que nous pourrions prêcher, rendrait inévitable aux provinces de s'aligner elles-mêmes sur le socialisme fédéral. L'entreprise privée et les individus s'y trouvant dépourvus de l'épargne indispen-

(1) Op. cit., p. 177.

sable à l'organisation de la vie économique, l'Etat provincial devrait se lancer lui-même dans la production et assurer les services. Si nos chefs politiques à Ottawa étaient plus clairvoyants, peut-être se rendraient-ils compte qu'en adoptant les vues centralistes et le désir de contrôle sur les impôts et la sécurité sociale (moyen de dépenser l'impôt à des fins démagogiques) de certains fonctionnaires, ils sont naïvement le jouet d'intrigues socialistes et mettent le Canada à la merci du premier coup de main rendu possible par un vote de mécontentement de la part des électeurs.

Par ailleurs, dans un pays où la famille décente est fixée, par l'élément anglo-canadien, à quatre enfants au plus, l'impôt sur le revenu fédéral travaille déjà constamment contre la famille canadienne-française. Les allocations familiales, depuis que la règle de la décroissance à partir du quatrième enfant a disparu, ont atténué un peu ce caractère anti-familial de l'impôt fédéral sur le revenu; mais elles ne l'ont pas supprimé. Un mémoire de la Chambre de Commerce du District de Montréal soumis au gouvernement central et que nous adjoignons en annexe 2, a fait la démonstration complète de ce point et demandé des réformes en conséquence. A partir du moment où notre impôt sur les revenus est devenu important, le poids relatif des augmentations a été mis de plus en plus lourdement sur les familles les plus nombreuses et en proportion du nombre. Tout le système des exemptions statutaires, même combiné depuis aux allocations familiales, tout le régime des déductions accordées au titre des frais médicaux et de l'épargne obligatoire étaient calculés de telle façon que les avantages maximums se situaient au niveau du 4e enfant; ces avantages décroissaient ou disparaissaient pour tout nombre d'enfants au delà de quatre.

Mis devant ces faits, le premier ministre du Canada ne trouva rien de plus à dire que ceci: il ne lui était malheureusement pas possible, à Ottawa, de légiférer uniquement à l'avantage de la province de Québec. Peut-être devrait-on lui reprocher de n'avoir pas essayé, non pas au nom de la province de Québec, mais au nom de la justice et de l'équité. Mais sans doute avait-il conscience d'avoir trop raison pour risquer le tort que ferait à son parti une telle proposition. Seules la province de Québec et les minorités françaises ou européennes des autres provinces sont intéressées à une législation fiscale juste pour les familles de plus de quatre enfants. L'introduction des réformes proposées aurait donc été reçue en Chambre, de la part de la majorité anglo-canadienne, avec au mieux un manque d'intérêt et au pire, une levée de boucliers contre Québec. En fait, comme les réformes nécessaires exigeaient une reconstruction de l'impôt sur le revenu, on aurait trouvé que c'était se donner trop de peine pour la valeur du changement.

Il est à noter que l'impôt indirect ne peut pas être arrangé d'une façon aussi discriminatoire. A partir du moment, en effet, où pour la famille quelconque, on a exempté les produits principaux: nourriture, vêtements bon marché, etc., l'exemption sera rigoureusement proportionnelle à la famille. Plus elle est nombreuse pour un revenu donné, plus les dépenses, logiquement et comme le démontrent les études budgétaires, s'étendent sur la catégorie des produits exemptés.

Ces exemples sont suffisamment révélateurs du sens institutionnel respectif des impôts directs et indirects. On pourrait les multiplier à partir de la plupart des dispositions de nos lois d'impôts sur les revenus et sur les successions. Les objections nombreuses aux lois fédérales d'impôt sur les successions, en fonction de la différence du droit civil dans les différentes provinces et dans Québec, sont d'ailleurs bien connues. L'impôt direct est le plus personnel de tous les impôts et, à cause de cela, il est inséparable des structures sociales. D'ailleurs justement à cause de cela, il convient mieux aux fonctions que les provinces sont censées assumer. A elles reviennent surtout des fonctions culturelles, au sens large; éducation, services sociaux, assurances et sécurité sociale, organisation du travail, mise en valeur du domaine, etc. Tout le secteur qui, selon la conception que s'en fait la province de Québec, avec d'ailleurs une bonne partie du monde contemporain sinon toujours pour les mêmes raisons, ne relève pas d'abord de l'Etat, mais du citoyen à qui l'Etat vient apporter un appui.

Or dans un tel domaine, il est très important de pratiquer un type d'impôt parfaitement visible, qui oblige le citoyen à se rendre compte de ce que lui coûtent ses demandes à l'Etat, à comparer les avantages qu'il retire avec ceux qu'il pourrait lui-même se donner s'il préférerait compter sur lui-même plutôt que sur l'Etat. Quand le citoyen a l'illusion que quelque chose lui est assuré gratuitement, il se fait d'autant plus exigeant qu'il en tire des avantages personnels, comme c'est généralement le cas pour les législations en matière d'éducation et de sécurité sociale. Quand il devient exigeant envers l'Etat, dans des domaines où il devrait d'abord l'être envers lui-même, il aliène en définitive sa liberté et sa personnalité et risque de tomber sous la tutelle politique et sociale de l'Etat, au bout de laquelle il y a le socialisme totalitaire. La démagogie électorale prend la place du jugement et de l'esprit critique. L'électeur accorde sa confiance à celui qui promet le plus sans rien lui demander en retour; il devient peu à peu la poire des histrions et des démagogues. Si un impôt direct, visible, sanctionne toutes ces opérations la sagesse viendra graduellement, au fur et à mesure que d'année en année le citoyen verra monter son compte d'impôt.

Au contraire, les fonctions propres de l'Etat central (à l'exception de celles qu'il a plus ou moins usurpées) sont d'un ordre qui incombe spécifiquement à l'Etat; elles appellent accomplissement, parfois envers et contre la faiblesse des citoyens. Comme ce sont des dépenses qui concourent à l'utilité générale et dont chaque citoyen ne profite pas immédiatement, l'électeur sera porté à préférer l'immédiat, c'est-à-dire la réduction de la taxe à la dépense. La démagogie jouera alors en sens inverse et risquera de paralyser le progrès de la nation, toujours sacrifié à l'avantage particulier. Dans un tel cas, des taxes invisibles comportent des avantages. Mieux acceptées, précisément parce qu'elles sont liées aux consommations et qu'elles sont dissimulées dans leur prix, elles incitent moins à la réaction défavorable et rendent plus facile au gouvernement la réalisation des fins de l'Etat.

On a utilisé la fameuse phrase de Galt, citée au premier chapitre, pour démontrer que celui-ci se faisait des provinces l'idée mesquine d'un corps politique constamment entravé dans son action par la spécialisation dans les impôts directs, eux-mêmes condamnés à rapporter peu par suite des grandes objections des citoyens à leur extension. (1) Cela peut être exact, mais ce n'est peut-être aussi que la manifestation d'une pensée politique très profonde, comme savaient en avoir encore les gens de cette époque, qui ne craignaient pas le ridicule en parlant en Chambre de la philosophie de la Constitution. (2)

C'est un fait que, de leur nature, les fonctions ~~conférées~~ aux provinces sont en général (3) d'une nature telle qu'il y a est désirable de restreindre la dépense publique au minimum. Non pas pour empêcher l'Etat de remplir ses fonctions et le maintenir dans l'impuissance, mais pour qu'il ne soit pas incité par la démagogie à empiéter sur les droits de la personne humaine, dont il a tout particulièrement charge; alors que le gouvernement fédéral doit surtout faciliter les transactions et aménager matériellement le territoire. En ce sens, le gouvernement fédéral est davantage chargé des matières qu'on peut appeler de bien général, de celles qu'on demande à l'Etat en fonction des avantages matériels qu'il peut procurer aux citoyens; alors que l'Etat provincial a vraiment soin de ce qui relève proprement du bien commun, c'est-à-dire des intérêts de la personne humaine. (4)

(1) Notamment Perry, op. cit., vol. I, ch. 3.

(2) Galt, Confederation Debates, op. cit., p. 62.

(3) Il y a des exceptions, car les provinces ont aussi leur large part de dépenses d'établissement en tant qu'elles contrôlent les ressources naturelles et les travaux publics.

(4) A ce sujet, voir l'analyse de la question du bien commun à l'annexe 3 du Rapport de la Commission, La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels, Partie III, ch. IV, par. 6-10.

En somme, la répartition des pouvoirs fiscaux en impôts directs et impôts indirects, à l'échelle locale pour les premiers et à l'échelle générale pour les autres, est tellement dans la nature des choses qui sont confiées à la garde des divers gouvernements d'une fédération, qu'il est difficile de renverser les positions. Les seuls obstacles à l'application directe sont surtout administratifs, si l'on peut parler d'obstacles, vu que rien ne s'obtient sans peine. Le Rapport Sirois en a aligné d'autres que nous n'avons pas discutés. Il nous parle des inégalités de structure qu'engendrent les impôts directs de province à province, des injustices qui résultent des différences de taux entre les provinces et entre les municipalités (comme s'il y avait injustice à ce que ceux qui veulent se donner plus de services paient plus de taxe!), etc., etc.

Nous ne les avons pas discutées parce que ce ne sont pas à proprement parler des objections contre une forme de répartition des pouvoirs, mais contre toute forme de répartition. Le Rapport accumule contre les impôts directs un dossier valable contre tout impôt provincial, aussi bien indirect que direct. Ce sont presque toutes des difficultés mineures, administratives, plus impressionnantes sur le papier parce que, représentées en raccourci, elles revêtent un caractère d'instantanéité massive qu'elles ne connaissent pas dans la pratique, où elles se présentent une à une dans le temps et pour des individus différents. En fait, le Rapport Sirois fait le procès du fédéralisme sous le couvert de le défendre et plaide pour l'unitarisme à la façon d'un partisan tellement sympathique qu'il estime intolérable toute difficulté dans le fédéralisme, mais ne voit plus rien d'ennuyeux dans le centralisme. Nous comprenons pour notre part que nous n'en sommes pas là et que les Canadiens sont prêts à payer la liberté dérivée du fédéralisme au prix des difficultés qui y sont inhérentes, surtout quand il s'agit d'inconvénients mineurs dont quelques-uns retombent surtout sur des fonctionnaires payés pour les assumer.

Encore une fois, personne ne saurait contester qu'une fédération est plus complexe à administrer qu'un pays unitaire. Ce n'est pas parce que les Canadiens l'ignoraient qu'ils ont formé une fédération en 1867. Au contraire, les centralistes nous ont assez répété que la plupart des Pères de la Confédération auraient de beaucoup préféré un Etat unitaire, pour que nous sachions qu'ils se rendaient compte des difficultés. La Confédération a été un compromis et son fonctionnement reste assis sur le compromis. Les difficultés qui en résultent doivent être réglées à l'intérieur des cadres du compromis; ou alors il faut retourner à la position initiale de la liberté des parties, de la séparation, et de la négociation d'un nouvel accord.

Les juri-
dictions
mixtes

Mais, demande-t-on encore, une solution des problèmes ne serait-elle pas plus simple par la juridiction mixte, soit concurrente, soit selon un partage des impôts fondés sur d'autres critères?

La réponse à cette question dépend de l'ensemble des arguments que nous avons exposés précédemment. Dans toute la mesure où les impôts directs sont plus dans la nature des fonctions provinciales, il y a désavantage à financer celles-ci par des impôts indirects, même partiels. D'autre part, si l'Etat central assume des fonctions de sécurité sociale, on pourra trouver convenable, pour les raisons mêmes qui rendent ce type d'impôt mieux adapté à ce genre de dépenses, de lui réserver des impôts directs. Seulement, si son droit à ce sujet n'est pas parfaitement limité et délimité, tous les dangers de l'usage des impôts directs par rapport aux institutions d'une ou de quelques provinces se trouveront évoqués. Or une fois le pouvoir accordé, les limites à son usage ne sont pas toujours faciles à déterminer ni à appliquer.

Les juridictions mixtes peuvent difficilement ne pas être concurrentes. Quelle que soit la sorte d'impôt direct qu'on laisse à l'autorité centrale, elle peut être une menace pour les institutions d'une province. Il est donc difficile de raisonner selon une ligne de séparation absolue dans le champ des impôts directs: les impôts sur les particuliers à l'Etat central et les impôts sur les compagnies à l'Etat provincial ou vice versa, par exemple. En bonne logique, s'il faut choisir entre les deux, il est plus important pour l'avenir fondamental d'un Etat provincial de tenir aux impôts qui touchent de plus près aux personnes: revenus personnels et successions. D'un autre côté, l'abandon des impôts sur les compagnies le prive d'un revenu plus facile à percevoir et l'expose aux inconvénients d'un socialisme fédéral. Or, la double juridiction signifie ici les doubles formules à remplir; inconvénient très mineur sans aucun doute, mais qu'il vaut aussi bien éviter si on le peut. Les impôts indirects se partagent mieux, puisque l'on peut assigner les impôts sur le commerce de détail à l'autorité locale et les autres à l'autorité centrale, selon la commodité plus grande d'administration pour les deux pouvoirs.

Dans l'ensemble, l'avantage général des juridictions mixtes, convenablement dosées, c'est que chaque type de gouvernement forme un tout par lui-même et peut balancer ses impôts de façon à réaliser sans coordination, collaboration et compensation éventuelle l'équilibre fiscal qui lui paraît idéal entre impôts directs et impôts indirects. Selon l'ancienne théorie fiscale, on pouvait y voir aussi un avantage de

plus grande stabilité dans le revenu des autorités provinciales, une part d'impôts indirects ajoutant de la rigidité au système et ralentissant les baisses de revenu en temps de crise. D'ici que la nouvelle théorie fiscale ait fait ses preuves (et en supposant que ne réussissant pas, on reviendrait à l'ancien régime), cet avantage a perdu de la valeur et va tendre à disparaître. Il n'y a pas de doute que si nous avions une autre crise, la pression se ferait très lourde sur les autorités provinciales pour les forcer à réduire leurs taxes indirectes en vue de stimuler l'économie. Quant à l'équilibre fiscal, notion en définitive assez vague et n'exigeant pas un contrôle bien serré sur la matière fiscale quant au temps, il ne semble pas éclipser ici les désavantages très réels et immédiats que présente, surtout pour les autorités provinciales qui sont les plus mal placées à ce sujet, la concurrence d'un autre gouvernement à l'intérieur de la même assiette fiscale.

Toutes ces considérations d'ensemble doivent reposer, en fait, sur la réalité concrète des pouvoirs respectifs des Etats et de leurs besoins financiers. Nous allons donc procéder, dans une seconde partie, à l'analyse des formules d'application possibles au Canada.

II

Les formules d'application

La répartition des pouvoirs

La première tâche à accomplir pour arriver à des formules concrètes d'application, c'est de déterminer les pouvoirs qui incombent à chaque type d'Etat d'après la Constitution. Au Canada, cependant, il y a lieu de tenir compte: 1^o des fonctions que le gouvernement central s'est fait accorder à la faveur des circonstances, en violation des données fondamentales du compromis initial que fut la Constitution de 1867 (assurance-chômage et sécurité de la vieillesse); 2^o de celles qu'il a occupées à partir de sa doctrine centralisatrice des dernières années et par la pratique du fait accompli (allocations familiales, hygiène, universités, etc.). Nous avons vu à l'Annexe 3 du Rapport de la présente Commission, qu'il est inacceptable à la province de Québec de laisser aux mains des autorités centrales l'ingérence dans quelque domaine que ce soit de la sécurité sociale. Ainsi en est-il de l'enseignement et de l'administration des ressources naturelles. Dans tous ces domaines, au lieu de procéder par réallocation de pouvoirs ou par subventions fédérales, il aurait fallu assurer aux provinces des moyens normaux de percevoir leurs revenus elles-mêmes, quitte à venir en aide à celles qui étaient vraiment dans le besoin.

Un examen des comptes publics fédéraux montre qu'au moins les sujets suivants tombent dans les catégories qui appartiennent ou devraient appartenir aux provinces selon l'esprit de la Constitution: allocations familiales, assurance-chômage, subventions à l'hygiène, assistance-vieillesse, assistance aux aveugles, sécurité de la vieillesse, subventions aux universités, subventions à la formation professionnelle, assistance aux provinces pour l'inventaire forestier et le reboisement. A quoi peuvent être ajoutés les pensions, traitements et allocations aux vétérans. Cette dernière remarque en surprendra plusieurs. Mais s'il est indésirable de laisser les institutions de sécurité sociale sous la direction d'un pouvoir à mentalité étrangère pour les citoyens ordinaires, pourquoi le serait-ce moins pour d'anciens soldats? Le régime de l'armée, fort anglicisant pour plusieurs, et malheureusement ainsi voulu d'une façon systématique par les administrations militaires, nécessiterait même souvent une cure de désintoxication. Et nous savons, par trop de véritables expériences, que le Canadien français catholique ne voit pas toujours ses droits personnels respectés dans les institutions hospitalières ou administratives fédérales. A quoi bon se leurrer sur les faits tels qu'ils sont! Les provinces pourraient aussi bien que le Fédéral s'occuper des services aux vétérans. A cause des obligations que le gouvernement fédéral encourt personnellement envers les soldats, il est normal qu'il s'intéresse à ce que les dispositions nécessaires soient prises. Il pourrait le faire par voie d'accords avec les provinces, relativement à un certain standard minimum d'ordre financier.

Selon ces données, voici la liste des dépenses qui incomberaient en moins au gouvernement central, et en plus aux gouvernements provinciaux. On notera que toute la série des petites subventions, comme les subventions aux aveugles, aux universités et aux hôpitaux, ainsi qu'aux gouvernements provinciaux pour formation professionnelle et reboisement n'ont aucune justification réelle. Elles permettent au gouvernement central de s'ingérer dans des domaines qui ne le concernent pas, sans constituer une aide financière réelle. Elles représentent toutes ensemble une part faible des revenus totaux de toutes les provinces. Quand une province peut trouver 31 millions de revenu, elle peut aussi bien aller jusqu'à 32 ou 33. Certes le Fédéral force ainsi la main aux provinces pour le développement de services qu'il croit désirables. Certains sont inoffensifs, mais d'autres le sont moins ou peuvent l'être moins! Il appartient au peuple des provinces de décider s'il désire ou non de tels services; non au gouvernement central. Celui-ci peut toujours donner son avis; mais qu'il procède par conviction, non par empiètement financier.

TABLEAU IV

Dépenses fédérales relevant de la juridiction
provinciale en 1954

	Canada	Terre- Neuve	Ile du P.-E.	Nouv. Écosse	Nouv. Brun.	Québec	Ontario	Man.	Sask.	Alb.	Col. Brit.
	(millions de dollars) ¹										
Allocations familiales.....	350	12	3	17	15	111	104	18	20	24	28
Sécurité de la vieillesse.....	339	7	3	18	13	72	126	20	20	20	40
Subventions à l'hygiène.....	29	0.9	0.2	1.5	1.6	9.5	7.3	1.7	1.9	1.8	2.6
Assistance-vieillesse.....	20	0.9	0.1	1.0	1.2	7.2	4.7	1.1	1.0	1.1	1.9
Assistance aux aveugles.....	3	0.1	—2	0.3	0.3	1.1	0.6	0.1	0.1	0.1	0.2
Assistance aux invalides.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Subventions aux universités.....	5	0.2	0.1	0.3	0.3	—	2.4	0.4	0.4	0.5	0.6
Formation professionnelle.....	4	0.1	0.1	0.2	0.2	1.0	1.1	0.3	0.3	0.5	0.3
Reboisement.....	1	—	—3	—3	—3	—	0.4	0.1	—3	0.1	0.3
Assurance-chômage ⁴	58	1.6	0.3	3.0	3.0	20.6	15.5	2.6	1.2	2.1	3.1
Pensions aux vétérans.....	128)										
Traitement des vétérans.....	42)										
Allocations aux vétérans.....	30)5	6	1	10	8	61	69	12	13	14	18
Autres allocations vétérans.....	8)										
Construction d'hôpitaux, vétérans..	4)										
	1,021	29	8	51	43	283	331	56	58	64	98

1. Chiffres tirés des comptes publics fédéraux pour 1953-1954, pp. 29, 30, 40, 46, 57, F5, K2, R4 et Z12. Les chiffres détaillés par provinces seront trouvés comme suit: allocations familiales, p. 47; sécurité de la vieillesse, p. 67; subventions à l'hygiène, O-16 -- les frais de recherches générales ont été répartis en proportion de la subvention provinciale; assistance-vieillesse, O-49; assistance aux aveugles, O-49; subventions aux universités, pp. F17-F18; formation professionnelle, K7-K8, les frais généraux étant répartis selon la subvention provinciale; reboisement, R28.

2. \$28,126.

3. I.-P.-E., \$9,651; N.-É., \$24,872; N.-B., \$12,274; Sask., \$41,271.

4. La répartition provinciale a été faite d'après l'Annual Report on Benefit Years Established and Terminated under the Unemployment Insurance Act, Calendar Year 1953, Dominion Bureau of Statistics, 1955, tableau 11, p. 19. Le coût à l'Etat fédéral a été réparti entre les provinces en fonction du montant des prestations accordées aux chômeurs dans chaque province. L'année 1953 a été plutôt bonne pour une telle répartition, le chômage ayant pris le caractère extensif d'un chômage de récession.

5. Les charges des vétérans ont été réparties en fonction de la population des provinces.

Répartition
des impôts
selon
l'assiette

Par ailleurs, les changements nécessaires pour établir la répartition des impôts se détermineraient ainsi, selon la définition des impôts directs et des impôts indirects basés sur l'assiette:

1^o Actuellement aux provinces et transféré au Fédéral: (1)

Taxe générale de vente au détail,
Taxe sur les divertissements et spectacles,
Taxe sur l'essence de pétrole,
Taxe sur l'huile de chauffage,
Taxe sur le tabac,
Taxe sur les breuvages alcooliques (non compris
licences et permis)
Taxe sur les repas,
Taxe sur les transferts de propriété immobilière,
Taxe sur les transferts de valeurs mobilières,
Taxe sur les primes d'assurance,
Taxe sur les appels téléphoniques.

2^o Actuellement au Fédéral et remis aux provinces:

Impôt sur le revenu des particuliers,
Impôt sur le revenu des compagnies,
Impôt sur les successions.

Quel serait l'effet combiné de ces doubles changements, dans les dépenses et les impôts, aux budgets fédéral et provinciaux. Pour l'établir, nous présumons:

- 1^o que les impôts fédéraux étant transférés tels quels, les revenus resteront les mêmes qu'actuellement pour fins de comparaison (budget 1953-1954);
- 2^o que les taxes provinciales transférées au Fédéral seraient établies au niveau de la province qui a actuellement le taux le plus élevé, soit 5% sur les ventes au détail, 15 cents le gallon sur l'essence, 15% sur les divertissements, le tarif du Québec pour le tabac; le rendement général des autres taxes a été évalué sur la base du rendement actuel dans les provinces où elles existent (toujours avec l'année 1953-1954 comme modèle). Nous nous sommes appuyés,

(1) Principal Taxes and Rates, Public Finance and Transportation Division, Dominion Bureau of Statistics, Ottawa, 1954.

pour ces calculs, sur ceux de M. Parenteau, (1) en prenant le prorata, partout où M. Parenteau s'était servi de taux plus bas;

- 30 que les subventions statutaires ne seront plus exigées du gouvernement central. Ces subventions, on se le rappelle, ont été le résultat de la répugnance des provinces à utiliser les impôts directs dès 1867; maintenant que les impôts directs sont devenus au moins aussi importants que les impôts indirects, cette compensation n'a plus sa raison d'être. Si des subventions se révèlent nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du régime fédératif, ce devra être des subventions d'aide aux seules provinces qui en ont réellement besoin, faute de sources de revenus aussi profitables que les autres ou insuffisamment profitables pour permettre un minimum convenable de services.

Comme l'indique le tableau, le simple transfert des impôts directs et indirects permettrait donc à cinq provinces sur dix de se financer largement. Ce sont les plus grandes, chacune par leur population individuelle (sauf le Manitoba qui a une population un peu inférieure à celle de la Saskatchewan) et elles comptent ensemble 80% de la population canadienne. Tout en assumant la sécurité sociale au complet, elles resteraient chacune avec un ample excédent pour les développements futurs. Nous sommes donc loin des propos sombres du Rapport Sirois et de l'impossibilité des provinces de faire face à leurs obligations avec les sources de revenus que leur attribue spécialement la Constitution. Le gouvernement fédéral, il est vrai, se tire de l'opération avec un déficit de 400 millions; mais nous verrons que cela ne constitue pas un problème. Le problème, c'est celui des cinq provinces déficitaires, fortement déficitaires, mais ne représentant tout de même, ne l'oublions pas, que 20% de la population.

Ce sont les provinces qui se plaignent le plus de la concentration industrielle au Canada. Tout spécialement la Saskatchewan, qui est au dernier rang, avec l'Ile-du-Prince-Edouard, pour le rendement de ses impôts directs, ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent. (2) Et aussi, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse. Terre-Neuve n'est pas si mal placée à ce point de vue, mais l'histoire de ses difficultés est d'un autre ordre. Or il nous incombe de

(1) Op. cit., pp. 87-90.

(2) Cf. p. 191.

TABLEAU V

Situation financière respective du gouvernement central
et des gouvernements provinciaux après le transfert de
la sécurité sociale et des impôts directs aux provinces,
et de tous les impôts économiquement indirects au
gouvernement central (budget 1954)

	Fédéral	Terre- Neuve	Ile P.-E.	N.-E.	N.-B.	Québec	Ontario	Man.	Sask.	Alb.	Col. brit.
	(en millions de dollars)										
Revenus 1953-1954 ¹	4,689	31	8	48	48	296	362	56	97	179	187
Moins: subventions du Fédéral, stat. et acc. ²		-18	-4	-22	-18	- 5	-139	-27	-27	- 33	- 46
		13	4	26	30	291	223	29	70	146	141
Impôts directs ³ , (à retrancher au Fédé- ral et à ajouter aux provinces.....											
Revenu des particuliers.....	-1,332	12	2	21	19	303	652	62	47	82	130
Revenu des compagnies.....	-1,247	11	1	18	13	365	627	49	10	51	100
Successions.....	- 39	0.2	0.1	2.0	1.1	6.6	18.7	1.6	0.9	- 1.9	6.0
	2,071	35	7	67	63	966	1,521	141	128	281	377
Impôts indirects ⁴ , (à ajouter au Fédé- ral et à retrancher aux provinces											
Vente au détail.....	455	- 6	-	-	- 7	- 51	-	-	-18	-	- 56
Essence de pétrole.....	290	- 2	-1	- 9	- 7	- 58	- 86	- 8	-14	- 17	- 18
Divertissements.....	28	- 0.1	-0.1	- 0.7	- 0.4	- 4.7	- 10.7	- 1.2	- 0.1	- 1.4	- 3.5
Tabac.....	43	-	-0.1	-	- 1.2	- 12.7	-	-	-	-	-
Alcools.....	6	-	-0.3	-	-	- 1.6	-	-	-	-	-
Repas.....	18	-5	-	-	-5	- 4.7	-	-	-	-	-
Autres.....	7	- 0.2	-	- 0.1	-6	- 0.9	- 4.5	-6	-	- 0.8	-
Revenus nets.....	2,918	28	5	87	47	835	1,420	132	96	282	519
Dépenses 1953-1954 ¹	4,689	34	7	53	49	310	443	47	86	126	170
Moins subventions aux provinces....	- 341										
Sécurité soc. etc. en moins pour féd.	-1,021	29	8	51	43	283	331	56	58	64	98
Dépenses totales.....	3,327	63	15	104	92	593	774	103	144	190	268
Excédent (+) ou déficit (-)	- 409	-35	-10	-47	-45	-242	-646	-29	-48	+ 72	+ 51

1. Comptes publics fédéraux, op. cit., pp. 21 et 29. Revenus et dépenses de sécurité de la vieillesse ajoutées. Prel. Anal. of Rev. and Exp. of Provincial Governments, 1953, D.B.S., 1954. 2. Ibid., p. 35. 3. Taxation Statistics, op. cit., y compris dans les revenus personnels, les intérêts et dividendes payés à l'étranger, et dans les revenus des compagnies, les revenus non distribués. 4. Chiffres ajustés tel qu'indiqué en introduction au tableau pour le Fédéral; chiffres réels du Preliminary Analysis of Revenue and Expenditure of Provincial Governments, pour les provinces. 5. Compris dans autres. 6. N.-B., \$41,000; Man., \$12,000.

voir ce que pourraient leur donner des formes de compensation fiscale appropriée aux circonstances; non pas aide véritable, mais reconnaissance des torts que leur cause la concentration, et remboursement de sommes qui leur reviennent dans une certaine mesure. Parce qu'il ne s'agit pas d'une aide d'ailleurs, toutes les provinces y participeront et recevront ou prendront leur part si tel le veut la situation, quelle que soit par ailleurs leur situation financière.

A propos de l'impôt sur les compagnies, Taxation Statistics, 1954 nous fournit des renseignements intéressants sur les revenus gagnés par les compagnies dans les provinces autres que le Québec et l'Ontario. Par comparaison avec les revenus déclarés dans chacune de ces provinces, nous pouvons nous faire une idée de la perte de revenu que représente, pour chacune des provinces concernées, la concentration des sièges sociaux. Ces chiffres ne nous sont fournis que pour les années 1947-1951 (voir tableau suivant).

Pour en mieux saisir la portée, résumons les résultats dans le tableau suivant, où nous trouvons calculé le rapport entre le revenu gagné par les compagnies canadiennes dans les provinces et le revenu déclaré par les compagnies de chaque province. Ce rapport nous indique, en somme, combien de fois le rendement des impôts sur les profits des compagnies prélevé dans la province devrait être plus grand pour donner à chacune la pleine mesure d'impôt selon les affaires qui s'y effectuent.

	1947	1948	1949	1950	1951
Terre-Neuve	-	-	-	1.22	0.84
Ile-du-Prince-Edouard	0.81	0.73	0.86	1.17	1.22
Nouvelle-Ecosse	1.28	1.24	1.15	1.24	1.20
Nouveau-Brunswick	1.25	1.26	1.39	1.30	1.16
Manitoba	1.03	0.98	0.93	1.09	1.02
Saskatchewan	4.02	3.75	2.98	3.40	3.92
Alberta	1.54	1.53	1.47	1.53	1.48
Colombie britannique	1.06	1.03	1.06	1.15	0.97

Ces chiffres nous confirment dans l'opinion, que suggèrent plusieurs autres indices, d'une position particulièrement désavantageuse de la Saskatchewan au point de vue finances publiques. Le caractère très limité de sa prospérité générale, comme de celle de

TABLEAU VI

Comparaison du revenu taxable déclaré dans chaque province et du revenu réellement gagné sur le territoire de la province par les diverses ~~compa~~ compagnies canadiennes, 1947-1951
(toutes provinces sauf Québec et Ontario)

	<u>1 9 4 7</u>		<u>1 9 4 8</u>		<u>1 9 4 9</u>		<u>1 9 5 0</u>		<u>1 9 5 1</u>	
	Revenu déclaré	Revenu gagné	Revenu déclaré	Revenu gagné	Revenu déclaré	Revenu gagné	Revenu déclaré	Revenu gagné	Revenu déclaré	Revenu gagné
	(milliers de dollars) ¹									
Terre-Neuve.....	-	-	-	-	-	-	17,400	21,180	29,881	28,001
Ile-du-Prince-Edouard..	4,669	3,794	5,166	3,779	4,708	4,058	5,013	5,875	3,018	3,689
Nouvelle-Écosse.....	30,138	38,560	38,088	47,343	37,121	42,873	40,159	49,710	46,923	56,601
Nouveau-Brunswick.....	28,401	35,627	31,080	39,332	22,381	31,138	29,909	38,820	43,213	50,166
Manitoba.....	77,079	79,283	87,334	84,354	83,679	77,990	89,763	98,040	101,280	103,311
Saskatchewan.....	13,926	54,521	15,583	53,373	17,441	52,052	16,805	62,242	16,488	65,283
Alberta.....	46,147	71,004	57,241	87,611	63,423	93,356	76,800	117,474	87,093	128,845
Colombie britannique...	213,486	226,313	242,743	248,830	178,737	189,846	246,951	284,436	310,827	302,973

1. Chiffres tirés de Taxation Statistics, 1949 à 1954.

ses finances publiques: le pétrole. Celui du Manitoba confirme que cette province, comme le montrent les autres indices également, est loin d'être mal placée.

Si nous appliquons ces rapports au rendement de 1953, nous pourrions nous faire une idée de ce qui arriverait si un accord intervenait entre les provinces, en vertu duquel chacune ne taxerait que les profits gagnés sur son territoire et à l'étranger, laissant les autres cotiser les profits gagnés chez elles, à la condition peut-être que la province intéressée n'y appliquerait pas un taux plus élevé que le taux en vigueur pour les profits taxés sur son territoire. Les données sont les suivantes:

	Rendement obtenu en 1954 (1)	Facteur	Rendement final (c)	Accroisse- ment ou di- minution de recettes (a) + (c)
	(a)	(b)	(a) x (b)	(a) + (c)
(valeurs en millions de dollars)				
Terre-Neuve	11	0.84 à 1.22	9 à 13	-2 à +2
Ile-du-Prince-Edouard	1	0.73 à 1.29	0.7 à 1.3	-0.3 à +0.3
Nouvelle-Ecosse	18	1.15 à 1.28	21 à 23	3 à +5
Nouveau-Brunswick	13	1.16 à 1.39	15 à 18	2 à +5
Manitoba	49	0.93 à 1.02	46 à 50	-3 à +1
Saskatchewan	10	2.98 à 4.02	30 à 40	20 à +30
Alberta	51	1.47 à 1.54	75 à 79	24 à +28
Colombie britannique	100	0.97 à 1.15	97 à 115	-3 à +15

La perte maximum pour les deux provinces de l'Est, Québec et Ontario, serait d'environ 100 millions de dollars (2) Mais leur budget révisé est

(1) D'après le tableau V précédent.

(2) Proportionnellement au rendement dans les deux provinces, cela pourrait représenter en moins environ 35 millions pour le Québec et 65 pour l'Ontario, mais probablement un peu moins dans Québec et un peu plus dans l'Ontario où les affaires avec l'Ouest doivent être relativement plus fortes que dans le Québec.

suffisamment à l'aise pour supporter le changement. Cependant les lourds déficits des Maritimes se trouvent loin d'être ainsi comblés et, quoique considérablement améliorée, la position de la Saskatchewan reste peu satisfaisante.

En fait, le principe de répartition qui découle des constatations précédentes et de l'admission, dans le mécanisme fédératif, du droit d'une province aux impôts sur les revenus gagnés dans son territoire, s'applique aussi bien aux impôts des particuliers et aux droits de succession. Les fortunes privées ne sont que le reflet des opérations économiques. D'ailleurs, parmi les contribuables dits "particuliers", un bon nombre sont des hommes d'affaires qui ne réalisent pas toujours leurs bénéfices au complet dans la province où ils vivent. Les salariés des grandes entreprises sont également solidaires de celles-ci; leurs gains proviennent, dans la même proportion que les profits peut-on dire, des lieux où leur entreprise traite. Cependant, il n'est pas aussi facile de calculer la part du revenu provenant de l'extérieur, pour ne pas dire que c'est en pratique impossible. Le fait n'en demeure pas moins. Le problème consiste à repérer un indice qui permettrait d'arriver à une répartition quelque peu arbitraire, mais nous rapprochant de la véracité des situations. Nous suggérons que le commerce de détail respectif des différentes provinces pourrait représenter un critère satisfaisant de répartition dans ce cas.

Le commerce de détail est la forme d'activité économique qui est la plus voisine du revenu personnel. Il en est en quelque sorte le reflet. Là où le commerce de détail est actif, la production industrielle devrait l'être aussi et par suite, élevés les rendements de l'impôt. Si l'impôt personnel ne se répartit pas, dans l'ensemble du pays, dans des proportions comparables à celles du commerce de détail, cela peut certainement être une indication que les sources du commerce sont ailleurs. Certes cet indice n'arrivera pas à corriger les insuffisances d'une province pauvre, ayant donc à la fois un commerce de détail relativement faible et de faibles rendements d'impôts. C'est d'ailleurs un signe que l'indice est bon pour les fins que nous poursuivons, puisqu'il ne s'agit pas d'apporter une aide, mais de restituer à chacun son dû, selon un nouveau principe de justice fiscale. Par ailleurs, il favorisera, comme il convient, une province ayant un commerce de détail actif et peu de sources de revenus fiscaux, preuve qu'elle contribue fortement aux revenus fiscaux des autres régions.

Ainsi répartis selon la proportion du commerce de détail de chaque province, les impôts personnels et les impôts sur les successions (après addition, aux chiffres fédéraux utilisés dans les tableaux précédents, du rendement des impôts sur les successions de Québec et

d'Ontario) produisent les résultats suivants, comparés à la distribution selon les districts de perception:

	Rendements réels de 1953-54	Rendements répartis selon le commerce de détail	Excédent ou diminution
(millions de dollars)			
Terre-Neuve	12	22	+ 10
Ile-du-Prince-Edouard	2	7	+ 5
Nouvelle-Ecosse	23	53	+ 30
Nouveau-Brunswick	20	39	+ 19
Québec	322	324	+ 2
Ontario	690	325	-165
Manitoba	64	78	+ 14
Saskatchewan	48	92	+ 44
Alberta	84	115	+ 31
Colombie britannique	136	144	+ 8
	1,401	1,399	

Quelle serait la situation financière respective des provinces après ces rajustements:

	Excédent ou déficit après transfert des impôts et dé- penses de sé- curité sociale, etc.	Perceptions supplémen- taires		Excédent ou déficit net
		Impôts sur revenus et suc.	Impôts sur compa- gnies	
Terre-Neuve	- 35	+ 10	- 2 à + 2	- 27 à - 23
Ile-du-Prince-Edouard	- 10	+ 5	- 0.3 à + 0.3	- 5
Nouvelle-Ecosse	- 47	+ 30	+ 3 à + 5	- 14 à - 12
Nouveau-Brunswick	- 45	+ 19	+ 2 à + 5	- 24 à - 21
Québec	+ 242	+ 2	- 35 à - 25	+ 209 à + 219
Ontario	+ 646	- 165	- 75 à - 65	+ 406 à + 416

Excédent ou déficit après transfert des impôts et dépenses de sécurité soci- ale, etc.	Perceptions supplémen- taires		Excédent ou déficit net
	Impôts sur revenus et suc.	Impôts sur compa- gnies	

(millions de dollars)

Manitoba	+ 29	+ 14	- 3 à + 1	+ 40 à + 44
Saskatchewan	- 48	+ 44	+20 à +30	+ 16 à + 26
Alberta	+ 72	+ 31	+24 à +28	+127 à +131
Colombie-britannique	+ 57	+ 8	- 3 à +15	+ 62 à + 80

Toutes les provinces seraient en excellente position financière, sauf les Maritimes qui, décidément, auront besoin d'une forme d'aide dite de péréquation sociale. Les autres seraient même suffisamment florissantes pour qu'on puisse envisager une baisse générale de 25% dans les impôts sur les revenus des particuliers. Il en résulterait naturellement une diminution des compensations à la colonne (2) du tableau ci-dessus et une augmentation du déficit des Maritimes, comme une réduction dans tous les autres excédents. Selon, toujours, les données de 1953-1954, les excédents seraient de l'ordre suivant: Québec, 160 millions; Ontario, 350 millions; Manitoba, 20 millions; Saskatchewan, équilibre; Alberta, 100 millions; Colombie britannique, 35 millions.

Par ailleurs, en supposant le pire, les taxes indirectes devraient être accrues en vue de couvrir le déficit fédéral de 400 millions. L'Etat fédéral en profiterait pour refondre et réorganiser la structure de ses impôts indirects, de façon à en faire un système de taxation plus progressif et plus harmonisé. Le changement serait acceptable, car les impôts sur le revenu personnel sont relativement trop lourds à l'heure actuelle sur les petits revenus. Avec les modifications projetées, soit une baisse de 25% de l'impôt sur le revenu des particuliers et une hausse de 400 millions dans les impôts indirects, les impôts directs représenteraient encore 50% de l'ensemble des taxes, et les impôts sur les revenus, 40%.

En réalité, cependant, les perspectives sont bien meilleures que cela. Avec l'apport que le Canada a consenti à la défense du monde et la détente internationale qui s'annonce, le temps approche où

il conviendra de songer au bien-être non seulement militaire ou matériel (sécurité sociale), mais aussi au retour à un équilibre politique de paix. Le déficit devrait donc facilement être résorbé dans la réduction des dépenses de défense nationale. On en parle d'ailleurs actuellement, mais pour suggérer de nouveaux empiètements du gouvernement central dans un domaine réservé aux provinces, l'assurance-santé. Selon la politique centraliste des dernières années, le gouvernement fédéral veut profiter de l'occasion qu'il aurait encore une fois de réduire les dépenses, pour transformer la charge en sécurité sociale et garder le contrôle des revenus. Mais il n'y a pas de raison que les choses continuent ainsi. Avec une réduction des dépenses fédérales, les impôts directs constitueraient encore 53% des taxes; et les impôts sur les revenus, à eux seuls, en formeraient les 43%. C'est fort raisonnable.

Ces données démontrent donc la possibilité, pourrait-on dire mécanique, de la répartition des pouvoirs fiscaux selon la ligne des impôts directs et indirects, à la fois d'un point de vue strictement financier et du point de vue politique fiscale. Sauf les Maritimes, toutes les provinces peuvent se tirer d'affaires, à condition d'ajuster les impôts pour que chaque province perçoive toutes les sommes qui lui reviennent. Or, faudra-t-il sacrifier l'autonomie de toutes les provinces uniquement parce que quelques-unes d'entre elles, représentant une faible partie de la population et de la superficie du pays, éprouvent certaines difficultés? De plus, signalons que sans la Saskatchewan, il ne serait même pas nécessaire de faire intervenir aucun mécanisme ou principe nouveau pour régler les problèmes fiscaux sur cette base, quoique le problème ainsi soulevé soit valable en lui-même indépendamment des exigences financières. Si l'Ouest formait un tout régional comme c'est le cas du Québec, de l'Ontario et de la Colombie britannique, l'équilibre du budget serait réalisé instantanément. Avant de demander aux grandes provinces de sacrifier leur autonomie pour régler une situation aussi particulière, l'Ouest ne devrait-il pas songer à s'aider lui-même et à s'organiser selon une unité viable, régionale, plutôt que selon un découpage purement artificiel?

Quant aux points de vue fiscaux, nous apercevons que le gouvernement fédéral peut parfaitement se financer, même sur un pied de dépenses militaires très élevé, avec les seules taxes indirectes sans donner au pays une structure fiscale exagérément régressive. Si l'on tient compte, d'une part du caractère temporaire des dépenses militaires à leur niveau actuel sans pour cela abandonner l'idée d'un niveau élevé de telles dépenses en temps de paix, et d'autre part des dépenses municipales de toutes sortes retardées par la guerre et

l'effort militaire d'après-guerre, les charges de juridiction provinciale (y compris la sécurité sociale) s'égalisent à peu près par la moitié avec les charges fédérales. Et après avoir élevé le niveau ou rationalisé la structure de ses taxes indirectes, le gouvernement fédéral sera en excellente posture pour s'en servir comme instrument de politique fiscale en temps de crise, pendant que la structure des impôts directs au niveau provincial serait pour être adaptée au principe de la flexibilité automatique.

Pour ce qui est des provinces et de leurs relations avec le niveau municipal, les excédents que leur laisse la reprise des taxes directes, mêmes réduites de 25% à l'impôt personnel, suffisent amplement pour compenser la perte en taxes de vente, etc., par un système d'impôts directs municipaux en décimes additionnels des impôts directs provinciaux. (1)

-
- (1) Financial Statistics of Municipal Governments, 1953. En supposant que tout ce qui s'appelle dans la publication, sans autre détails, "Business Taxes" et "Other taxes" disparaîtrait des budgets municipaux, la somme à compenser serait de 54 millions dans Québec, 31 millions en Ontario, 4 millions au Manitoba, 4 millions en Saskatchewan, 3 millions en Alberta et 2 millions en Colombie britannique. Or une bonne partie des "Business taxes" sont de la nature de permis et resteraient dans les finances municipales. En comparant ces chiffres aux excédents des provinces, même après une réduction de 25% dans les impôts directs, on pourra apercevoir que (sauf dans la Saskatchewan où l'équilibre ne serait pas certain, mais possible) ils laisseront encore de bons excédents pour élargir les finances municipales si nécessaire. Ce système de décimes n'appellerait pas perception par les autorités provinciales et serait plus compatible que la taxe de vente avec l'autonomie municipale. La municipalité pourrait être autorisée par des dispositions convenables à prélever de tels décimes. Il s'agirait d'une fraction à percevoir de l'impôt provincial. Le contribuable pourrait être appelé à déclarer simplement à l'autorité municipale le montant qu'il a versé en impôt direct et à appliquer le pourcentage imposé. Le gouvernement de la province offrirait aux municipalités la collaboration nécessaire au contrôle de la taxe: vérification que la somme de taxe provinciale déclarée est bien conforme au montant réellement payé.

Mais, en pratique, comment fonctionnerait le système de la redistribution des impôts sur les revenus des particuliers et sur les successions. Le calcul des impôts à distribuer en fonction de la norme choisie (commerce de détail, selon les derniers chiffres connus) (1) serait fait en supposant des impôts uniformes établis à un niveau suffisant pour permettre aux provinces de faire face à leurs obligations. C'est le cas pour les impôts actuels abaissés de 25% au secteur revenu des particuliers. Une autre année, ce pourrait être un autre niveau, plus élevé ou plus bas.

Les calculs ayant été établis, les provinces dans lesquelles il se révélerait nécessaire de percevoir des fonds à transmettre agiraient comme agent pour les autres provinces, puisqu'il s'agirait bien de percevoir pour les autres ce qui, dans chacune, est présumé avoir été gagné par le commerce inter-provincial. (2) En l'occurrence, et si les chiffres à venir se maintiennent dans la même relation, seule l'Ontario serait dans ce cas. Elle percevrait donc la somme à redistribuer avec son propre impôt. A l'heure actuelle, il lui suffirait d'avoir un impôt sur le revenu des particuliers égal à 25% de l'impôt fédéral actuel.

Cependant, les perceptions ainsi faites pour les autres ne leur seraient versées en entier que si leur propre impôt sur le revenu, quelles que soient ses particularités intimes, rapportait autant que le montant prévu dans les calculs de base. S'il était réduit et devait rap-

-
- (1) La compensation ne se ferait pas exactement avec les chiffres de l'année, puisque les statistiques sont toujours en retard d'un an ou deux, mais la chose reviendrait sensiblement au même l'un portant l'autre. D'autant plus que ce n'est pas tellement la valeur absolue du commerce de détail qui est l'élément important du calcul, mais la relation entre ces chiffres d'une province à l'autre. Même si cette relation est sans doute variable d'une année à l'autre, elle l'est probablement beaucoup moins que les chiffres absolus.
- (2) Dans le système proposé, les chassés-croisés se trouvent éliminés, et le calcul fait par compensation. Dans l'ensemble, la norme choisie révélerait que l'Ontario est la seule province dans laquelle il y a un excédent de recettes fiscales provenant du commerce inter-provincial.

porter une somme inférieure, la somme qui lui serait remise serait fixée au prorata. Dans nos calculs tels qu'établis à la page 234 par exemple (avant la réduction de 25%, mais le principe reste le même), la base suppose un rendement de 322 millions dans la province de Québec. Si pour une raison ou pour une autre, la province de Québec désirait réduire ses impôts pour un rendement, disons de la moitié (ou 161 millions), au lieu de 2 millions, c'est 1 million seulement que l'Ontario lui transmettrait. Ce ne serait que normal, puisqu'autrement cela équivaldrait à remettre le principe qu'une province peut taxer les revenus gagnés par les citoyens des autres provinces sur son territoire à un taux supérieur à celui des citoyens domiciliés dans la province.

Dans le cas des impôts sur le revenu, comme dans celui de l'impôt sur les compagnies, le problème se réglerait par des accords inter-provinciaux, selon le principe indiqué: chaque province renonce aux impôts sur les avantages tirés du commerce interprovincial, de façon à permettre à chacune de taxer tous les revenus gagnés sur son territoire. Pour l'impôt sur les revenus des particuliers et des successions, les accords comporteraient le choix d'un indice satisfaisant du partage à établir. Dans le cas des compagnies, chaque province percevrait elle-même son impôt en obtenant les rapports des entreprises; la collaboration et l'échange de renseignements entre provinces seraient utiles pour fins de contrôle. Dans celui de l'impôt sur les revenus des particuliers et des successions, les provinces où l'indice choisi révélerait un excédent net de revenus résultant du commerce interprovincial s'occuperaient elles-mêmes de la perception pour transmission aux provinces. Un tel système fonctionnerait d'autant mieux qu'un organisme permanent des provinces rendrait plus facile les ententes et s'occuperait de la revision annuelle des bases de calcul.

Le gouvernement fédéral n'abandonnerait aucun de ses droits. Les tribunaux lui ayant déjà accordé le droit de percevoir des impôts directs, il ne lui serait pas demandé de s'en dessaisir, mais tout simplement de convenir de ces dispositions à des conférences fédérales-provinciales. L'état de chose se rétablirait à ce qu'il était en 1914. En cas de guerre, il pourrait toujours recourir encore à l'impôt direct.

Resterait le problème des Maritimes. Sérieux problème, qui exigerait peut-être une nouvelle enquête et des décisions audacieuses. Plutôt que d'avoir à assister ces provinces et à les maintenir en état de dépendance, ne vaudrait-il pas mieux, en définitive, dépenser les mêmes sommes en leur facilitant, de façon artificielle s'il le faut, un plus grand développement économique? Après tout, l'existence du

Canada a conduit de toute façon à une série de politiques artificielles depuis la politique des chemins de fer du début, jusqu'à la politique tarifaire des années intermédiaires et à la politique des accords fiscaux actuels. L'important est de choisir celles des politiques artificielles qui sont le plus conformes au désir de maintenir un grand pays composé d'unités autonomes, donc les politiques qui respectent à la fois le désir d'unité et le désir d'autonomie. Or à ce point de vue, ne vaut-il pas mieux organiser les Maritimes pour leur permettre de gagner normalement leur revenu, même sous l'effet d'un appui de nature artificielle (subventions permanentes à l'établissement de certaines industries, localisation de certaines activités gouvernementales fédérales dans ce secteur, fût-ce au prix d'un coût plus élevé, et que sais-je?), que de les maintenir indéfiniment en état d'assistance? Dans les conjonctures actuelles, tout indique que ce problème -- de l'ordre de 100 à 150 millions -- pourrait se régler à même les économies prévues à Ottawa. Avec 600 millions de réduction dans ses dépenses, à partir du modèle de 1953-1954, le Fédéral trouve en effet, 400 millions pour couvrir son déficit, et 200 millions pour des initiatives de cette sorte. Ce serait le montant en jeu dans le plan prévu d'assurance-santé, dont les provinces pourraient s'occuper. A tout événement, on notera que la formule fédérale actuelle, si elle équilibre les budgets, ne règle pas le problème, vu que pour y arriver elle soumet en somme toutes les provinces à un régime équivalent à celui de l'assistance, même quand elles n'ont pas besoin.

D'autres se demanderont peut-être également pourquoi, dans le fonctionnement pratique du mécanisme décrit, nous n'avons pas introduit le gouvernement fédéral comme agent de redistribution des impôts sur le revenu. Tout simplement parce qu'il est difficile de concevoir l'action du gouvernement fédéral comme ne s'exerçant que dans une ou deux provinces en matière de perception d'impôt. Dans ces conditions, on retombe dans un système voisin du système actuel, où pour assurer aux provinces un supplément qui leur appartient en un certain sens (et ici neuf provinces sur dix sont en cause), le gouvernement fédéral est obligé d'établir une taxe générale qui enlève à toutes les provinces une bonne partie de leurs propres ressources qu'il doit leur remettre ensuite. L'autonomie des provinces risque toujours d'en être grandement affectée. Cependant si l'on en venait à la conclusion de confier au gouvernement central, à titre de pur agent des provinces et en fonction de législations purement provinciales, la perception et l'administration de l'impôt sur le revenu des particuliers, tout le problème pourrait se régler à l'intérieur de cette administration.

Solutions
de rechange

Le plan qui se dégagerait des constatations précédentes est le seul vraiment compatible avec une juste

conception du fédéralisme dans les perspectives canadiennes. Il faut cependant prévoir le cas où l'entente n'arriverait pas à se réaliser sur le transfert des dépenses. La plus forte résistance est sans doute susceptible de se manifester à propos des vétérans (212 millions), puis de l'assurance-chômage (58 millions), de la sécurité de la vieillesse (340 millions) et finalement des allocations familiales (350 millions), quoique dans ce dernier cas, non seulement l'esprit, mais la constitutionnalité juridique stricte reste douteuse.

Nous présentons en annexe 3, cinq tableaux montrant les changements qui résulteraient dans la situation financière des provinces, si l'on envisageait de laisser l'une ou l'autre de ces catégories de dépenses au gouvernement fédéral:

- 1^o le gouvernement central se chargerait des vétérans, mais laisserait aux provinces les autres dépenses de notre tableau de la page 226;
- 2^o le gouvernement central prendrait à son compte les vétérans, la sécurité de la vieillesse et l'assurance-chômage;
- 3^o le gouvernement central garderait les vétérans, la sécurité de la vieillesse, l'assurance-chômage et les allocations familiales.

Tout d'abord, il est évident que le gouvernement central ne peut assumer ces charges, après avoir abandonné les impôts directs, sans une augmentation considérable de son déficit. Celui-ci passera de 400 à 600 millions dans le premier cas, à un milliard dans le second, et à 1,350 millions dans le troisième. Il est à remarquer que la possibilité pour le Fédéral d'assumer ces charges sans taxes supplémentaires n'est pas physiquement impossible. La défense nationale coûte actuellement (1953-1954), 1,850 millions. Un budget de défense d'un demi-milliard devrait être bien suffisant pour un pays de la taille du Canada, aux intérêts exclusivement pacifiques. (1) Il n'y a pas de doute que les engagements militaires du Canada à l'extérieur constituent l'une des causes principales de l'obligation où se trouve le gouvernement central de manquer constamment, à l'intérieur, aux engagements qu'il a assumés à l'égard des Canadiens français en 1867. Avec la détente internationale qui se dessine à l'horizon et après l'effort que

(1) C'est à peu près le montant que dépensait le Canada avant la guerre de Corée.

nous avons fourni, il commencerait à être normal de penser à rendre justice aux provinces et aux Canadiens français. A tout événement, notre tableau IV de l'annexe 3 montre que tous les problèmes financiers des provinces ne se trouveraient pas réglés par ce dégagement financier de leurs dépenses sans le plan de redistribution étudié ici. Cependant, une fois ce plan appliqué, les provinces pourraient réduire les impôts sur les revenus des particuliers de 50% et ceux des compagnies de 25%, tout en restant, sauf Terre-Neuve, avec d'importants excédents. Ce serait même trop beau! Il y aurait lieu justement de transférer une partie de la sécurité sociale aux provinces pour permettre au gouvernement central non seulement de réduire ses dépenses de guerre, mais aussi bien ses impôts indirects.

Ne perdons pas de vue ce tableau, qui nous paraît idyllique; car si l'opinion publique disait davantage tout haut ce qu'elle pense tout bas à ce sujet, nos gouvernements seraient sans doute plus "regardants" à la dépense. Ne nous laissons pas séduire non plus par cette façon trop facile de régler les difficultés provinciales; le maintien de l'administration de diverses mesures de sécurité sociale, à Ottawa, répétons-le pour qu'on ne l'oublie pas, n'est pas compatible avec une juste conception du fédéralisme au Canada, même s'il permet de beaux excédents aux provinces. Aussi dans les trois premiers tableaux de l'annexe nous n'avons pas tablé sur la réduction des dépenses de guerre, sauf dans la mesure du déficit de 400 millions, qui pourrait tout aussi bien être financé, si une telle réduction des dépenses n'a pas lieu, par la réorganisation de nos contributions indirectes. Ce déficit de 400 millions ou environ au budget fédéral est donc maintenu dans les trois tableaux. Qu'en résulte-t-il?

Première constatation. Dans les trois tableaux, nous aboutissons à la conclusion que le maintien d'une partie quelconque de la sécurité sociale à Ottawa rend indispensable de briser la règle de la répartition des pouvoirs fiscaux selon la définition en impôts directs et indirects. Dans les trois cas, il faut donner une partie croissante de l'impôt sur les revenus des compagnies au gouvernement fédéral. Une exception est cependant possible pour le tableau I, correspondant au cas no 1. Avec une réduction des dépenses militaires de l'ordre de 400 millions, il y aurait moyen d'envisager le financement de la sécurité sociale des vétérans à même la taxation indirecte.

Deuxième constatation. Au fur et à mesure qu'augmentent les charges de la sécurité sociale à Ottawa, l'équilibre est d'autant plus facile à rétablir dans les budgets des provinces. Si bien qu'avec la formule ou le cas no 3 (tableau III à l'annexe), c'est-à-dire avec les vétérans, la sécurité de la vieillesse, l'assurance-chômage et les al-

locations familiales enlevés aux provinces, le système de redistribution étudié ne laisse plus guère en déficit que Terre-Neuve. C'est une indication indirecte assez nette que ces systèmes de sécurité sociale sont à un niveau trop élevé pour les Maritimes. Naturellement, ce plan n'est plus avantageux aux provinces que du point de vue budgétaire. Le plan qui découlerait de notre proposition initiale, en obligeant à prendre conscience de la véritable situation de toutes les provinces, face à leurs obligations, conduit en définitive à des solutions beaucoup plus avantageuses pour les Maritimes, et probablement pour l'ensemble du Canada. Il est plus intéressant pour ces provinces d'envisager un effort de rénovation dans leurs économies que d'accepter un système d'assistance permanente, directe ou déguisée sous des subventions du gouvernement national ou un transfert des obligations sociales provinciales. De plus, chacun de ces plans, à des degrés croissants dans chaque cas, est en fait inacceptable à la province de Québec comme solution définitive du problème des relations fédérales-provinciales. Cependant, à défaut d'entente pour un règlement total, chacun de ces trois plans, tous fondés sur le même mécanisme, mais comportant un transfert d'importance variable des dépenses de sécurité sociale aux provinces, peut servir d'étape intermédiaire et successive dans la réalisation d'un règlement plus général.

Troisième constatation. Le tableau III met nettement en relief le fait dégagé antérieurement quant à l'inutilité de l'aide fédérale dans les domaines de l'assistance-vieillesse, de l'assistance aux aveugles, des subventions aux universités, de la formation professionnelle et du reboisement, ainsi que vraisemblablement de l'aide aux invalides. Les charges incombant ainsi à chaque province, du fait de l'ensemble, sont minimes par rapport à leur budget et leur disparition, combinée à une disparition correspondante de revenu, ne contribue à peu près rien à l'amélioration de la situation financière des provinces. Au point où en sont les choses à ce tableau III, la question de l'équilibre des budgets provinciaux se trouve réglée, sauf pour Terre-Neuve. De toute façon, les charges résultant de ces mesures restent bien inférieures à son déficit. Il y a donc lieu d'insister avec beaucoup de force et d'intransigeance, au moins sur l'évacuation fédérale immédiate et absolue dans ces domaines.

Quatrième constatation. Si l'adoption de l'une ou l'autre de ces trois formules rend à peu près impossible le partage absolu des sources de revenu selon la définition des impôts directs et indirects, ni l'une ni l'autre par ailleurs n'empêche une large part d'exclusivité dans les domaines de la taxation. Les trois tableaux montrent que chacun des plans peut se régler à l'aide du seul impôt sur les revenus des compagnies, et tout en laissant aux provinces une part de cet impôt sensiblement plus élevée que celle dont elles disposent actuellement. En définitive,

le gouvernement fédéral pourra récupérer tout le domaine de ce qu'il appelle déjà, avant même l'acceptation du changement de définition, des impôts indirects; par ailleurs, les provinces pourront jouir en exclusivité des impôts sur les revenus des particuliers et sur les successions.

Pourquoi avoir réglé, de préférence, ces problèmes par l'impôt sur les compagnies plutôt que par l'impôt sur le revenu personnel? On le devine sans doute déjà par tout ce que nous avons précédemment exposé. Les impôts sur les compagnies sont, parmi les impôts directs, ceux qui intéressent le moins directement la personne, exigent le moins d'intervention dans les affaires privées et se contrôlent par la surveillance d'un plus petit nombre d'unités. Cet abandon de l'exclusivité provinciale n'en est pas moins grave, vu le grand rôle de cet impôt dans l'orientation de l'économie vers le socialisme plutôt que vers le fonctionnement normal d'un régime de propriété privée. Aussi y a-t-il lieu de se demander si, advenant l'immixtion rendue nécessaire du Fédéral dans l'impôt direct, il ne devrait pas s'engager, en temps ordinaire (c'est-à-dire sauf le cas de guerre) à ne pas utiliser l'impôt sur les compagnies autrement que pour le financement des mesures de sécurité sociale qui lui seront laissées temporairement.

Une difficulté apparaît cependant ici à propos de la sécurité de la vieillesse, qui est dite contributive, et comporte le prélèvement d'un impôt personnel de 2% du revenu imposable jusqu'à concurrence de \$60. En fait, cette contribution est négligeable et sans grande valeur. Elle ne représente que 90 millions sur la dépense totale de 340 millions à la sécurité de la vieillesse; et n'est, pour le contribuable, qu'un impôt additionnel de 2% sans aucun des effets véritables de la contribution ou prime d'assurance. Effectivement, pour tous ceux qui font leur rapport d'impôt sur les formules préparées par le Ministère, le tout est fondu dans le taux général et passe avec le reste. Si toutefois le Fédéral ne voulait pas abandonner cette caractéristique de son plan de sécurité de la vieillesse, les provinces pourraient assurer la perception de cette somme et la transmettre au gouvernement fédéral, de façon à s'assurer l'exclusivité véritable sur tout le domaine des impôts personnels.

Cinquième constatation. Du point de vue équilibre financier des provinces, il vaut mieux régler les problèmes de financement exigeant l'usage fédéral des impôts directs à même l'impôt sur les compagnies. Cela ressort de l'amélioration des budgets des provinces à mesure que diminuent à la fois les dépenses et leur part de l'impôt des compagnies perçu sur leur territoire. C'est que les impôts sur les compagnies sont les plus inégalement répartis de tous, comme le montre bien le cas

de la Saskatchewan en particulier. L'illustration précise du fait est établie au tableau V de l'annexe 3. On y voit que si l'impôt sur les revenus des particuliers était substitué à l'impôt sur les compagnies, aux tableaux I, II et III, pour compenser les dépenses de sécurité sociale assumées par le Fédéral, la situation financière des provinces serait moins bonne en définitive. La chose est particulièrement sensible dans le cas des provinces Maritimes.

En dehors de ces formules, il faut envisager aussi le cas où les provinces estimeraient préférable de garder l'exclusivité sur la taxe de vente au détail. Notons que selon la formule de solution qui correspondrait au tableau III de l'annexe 3, où le Fédéral assume presque toute la sécurité sociale déjà réalisée, cela ne serait pas possible sans que les gouvernements provinciaux évacuent complètement le champ des impôts sur les compagnies, ou n'abandonnent l'exclusivité des impôts sur les revenus des particuliers. Cette taxe, comme le montre notre tableau de la page 229, représenterait quelque 450 millions de revenus pour le gouvernement fédéral. Or à ce moment-là (tableau III, annexe 3), les provinces ne disposent plus d'impôts sur les compagnies que pour 312 millions. Le transfert de tout l'impôt sur les compagnies à Ottawa ne suffirait donc même pas à combler le vide. De plus, dans cette hypothèse, la part fédérale de l'impôt sur les compagnies, rapporte 91 millions à la province de Québec; pour récupérer la même somme avec la taxe de vente, il faudrait la porter à 5% par toute la province.

Cependant, cette éventualité peut être techniquement envisagée sans abandonner l'exclusivité des impôts personnels dans les formules correspondant aux tableaux I et II. Il suffit de donner plus d'impôt sur les compagnies au Fédéral pour faire face aux dépenses de sécurité sociale. Dans le cas du tableau I (là où le Fédéral ne se charge que des vétérans), la part provinciale de l'impôt sur les compagnies resterait encore forte. Dans le cas du tableau II, la part provinciale de l'impôt fédéral sur les compagnies tomberait à 168 millions, soit pour la province de Québec à peu près au niveau du rendement actuel de l'impôt provincial. (1)

Naturellement, si nous nous plaçons dans les perspectives du plan complet de séparation des juridictions, une telle prétention à l'exclusivité provinciale sur la taxe de vente aurait pour effet d'en bloquer

(1) Auquel s'ajouterait l'impôt actuel, ce qui donnerait quelque 100 millions en tout pour cet impôt.

l'application. En effet, l'exclusivité se trouve réalisée pour les provinces dans tous les domaines des impôts directs, y compris l'impôt sur les compagnies. Il faudrait alors troquer une partie de l'impôt sur les compagnies contre l'exclusivité sur la taxe de vente. Le marché ne serait pas très attrayant pour le Fédéral, qui perdrait un domaine d'exclusivité pour ne réintégrer qu'un pouvoir limité sur un impôt dont les provinces ont besoin et ne peuvent d'ailleurs pas se départir du point de vue philosophie sociale. Le marché n'est d'ailleurs attrayant pour le Fédéral en aucun cas, parce que toujours il cède un domaine exclusif pour occuper un champ partagé.

Les autres plans; les accords fiscaux

Depuis quelques années, plusieurs autres plans ont été proposés comme solution au problème des relations fédérales-provinciales. Cependant aucun d'entre eux, à l'exception de celui du gouvernement fédéral, ne s'appuyait sur un ensemble rigoureux de principes et de faits. A partir des propositions fédérales, on essayait de trouver des atténuations ou des *modus vivendi* moins centralisateurs et plus compatibles avec la théorie et la pratique constitutionnelles dans les cadres juridiques et historiques canadiens. Leur grand défaut à tous, c'est de rester greffés, en définitive, sur une conception centralisatrice excluant par définition tout partage de juridiction. Sur la solution même des accords fiscaux tels que conçus par Ottawa, nous n'avons guère à ajouter à tout ce que nous en avons dit par la force des choses au cours de ces pages. Selon l'expression du Joint Committee américain, c'est ce qu'il y a de plus centralisateur, en dehors de l'amendement à la Constitution pour mettre entièrement dans les mains du gouvernement central à peu près toutes les sources de revenus. Le plan est donc totalement inacceptable comme règlement final des problèmes constitutionnels canadiens.

Les autres plans; le plan Drew

Un contre-plan fut proposé en marge des propositions fédérales de 1945. Il fut soumis par M. Drew, alors premier-ministre de la province d'Ontario. Il comportait trois parties: une de répartition des revenus, la répartition des pouvoirs et des règles de relations fédérales-provinciales.

En matière de répartition des revenus, il demandait:

- 1° l'exclusivité provinciale dans le champ des impôts sur les successions, l'essence de pétrole, les divertissements, les paris aux courses, le transfert des valeurs mobilières et l'électricité;

- 2^o la priorité provinciale d'impôt sur les opérations forestières et minières;
- 3^o la concurrence fédérale-provinciale dans les impôts sur les revenus, mais avec uniformisation des lois provinciales quant aux modalités, perception centralisée confiée au gouvernement fédéral, et liberté des provinces de fixer leurs propres taux.

Les pouvoirs auraient été organisés comme suit:

- 1^o juridiction concurrente pour les travaux et placements publics;
- 2^o juridiction fédérale sur le coût de l'assurance et de l'assistance-chômage, des allocations familiales, du bien-être et de la santé dans les cadres prévus pour le ministère fédéral de ce nom, ainsi que des pensions de vieillesse;
- 3^o juridiction provinciale avec collaboration fédérale pour l'allocation aux mères nécessiteuses, l'aide à l'enfance et l'assistance aux inemployables;
- 4^o juridiction provinciale pour l'administration de tous les autres services sociaux.

Enfin, le fonctionnement harmonieux des relations fédérales-provinciales aurait été assuré par:

- 1^o un Office économique fédéral-provincial, composé de conseillers techniques nommés par les divers gouvernements, afin de suivre l'évolution de la conjoncture et de la législation canadiennes;
- 2^o un Comité permanent de coordination composé du premier-ministre du Canada et des premiers ministres provinciaux pour la discussion et la solution des problèmes communs, notamment en vue de coordonner les programmes de travaux publics et de déterminer les moments et les lieux d'exécution eu égard à la conjoncture canadienne;
- 3^o la répartition des impôts sur le revenu des compagnies entre les provinces, selon le chiffre d'affaires de la

compagnie dans chaque province;

- 4^o la création d'un fonds national pour venir en aide aux provinces pauvres, lequel fonds dépendrait du Comité permanent de coordination et serait alimenté par un prélèvement de 10% des impôts sur les revenus des particuliers et sur les successions.

Beaucoup d'éléments de ce plan méritent attention, notamment en matière de relations fédérales-provinciales. M. Drew a été le premier à lancer l'idée d'une remise aux provinces des impôts directs gagnés sur leur territoire par des compagnies ayant leur siège social ailleurs. La conception d'un fonds national pris à même l'impôt sur les revenus des particuliers n'était pas mauvaise non plus, quoique le droit reconnu aux provinces à propos des impôts sur les compagnies valait aussi bien pour les impôts personnels, quitte à trouver un moyen d'en aménager le fonctionnement. Un tel fonds national garde toujours un sens cependant pour permettre aux provinces à l'aise de contribuer au développement économique des Maritimes. Enfin l'idée d'un comité permanent fédéral-provincial est à retenir, mais un Conseil des Etats provinciaux serait préférable à un organisme économique fédéral-provincial. Le Comité permanent, assisté de conseillers techniques, pourrait s'occuper des problèmes fédéraux provinciaux qui étaient assignés à l'Office.

Quant au reste, les propositions Drew se ressentaient trop de la situation de guerre et ne tenaient pas assez compte des exigences constitutionnelles, notamment en ce qui regarde la province de Québec. Le partage des pouvoirs est conçu en fonction des points de vue Anglo-Canadiens exclusivement, qui ne voient pas de différence entre le contrôle fédéral et le contrôle provincial de la sécurité sociale. Naturellement, les propositions fiscales s'en ressentent. L'exclusivité n'est réclamée que dans quelques petits domaines de la taxation, tout à fait insuffisants pour servir de base à la fiscalité d'un Etat autonome. Mais à ce moment, le gouvernement fédéral avait envahi tous les champs, apparemment bien plus pour des raisons stratégiques de politique centralisatrice que pour des raisons de revenu. Sa stratégie portait ses fruits. Encore pénétré de l'atmosphère de guerre, M. Drew demandait seulement qu'on n'étouffât pas complètement les provinces. C'est évidemment insuffisant!

Les autres
plans:
Chambre de
Commerce

D'ailleurs, faute de temps ou de moyen d'entreprendre une étude plus approfondie, l'idée s'était généralement répandue qu'il n'y avait pas moyen de faire autrement. Etant donné le haut niveau des dépenses

fédérales, pensait-on généralement, le gouvernement central ne pourrait plus jamais équilibrer son budget sans recourir aux impôts directs. Cette opinion généralisée et acceptée comme point de départ inspire tous les plans d'après-guerre, y compris le plan Drew. Elle s'appuyait sur la présomption défectueuse, au moins sur le plan de l'habileté politique, qu'il ne fallait pas songer à rouvrir la question de la sécurité sociale dirigée par Ottawa. Pour la province de Québec, cela équivalait à une démission progressive des droits fondamentaux qui lui sont garantis par la Constitution. Pour les Canadiens français, c'est une sorte d'abdication nationale, qui n'est politiquement admissible que si une option franche et définitive a été faite en faveur de l'assimilation. (1)

Le meilleur parmi les divers plans, celui de la Chambre de Commerce du district de Montréal, reste sujet à cette critique fondamentale. Il s'en tient à réclamer l'exclusivité provinciale en matière d'impôts sur les successions. Comme dans le plan Drew, les provinces auraient des impôts provinciaux indépendants, en concurrence avec l'impôt fédéral. Mais la perception serait entièrement centralisée aux mains du gouvernement central, agissant en partie pour le compte des provinces, de façon que le contribuable n'ait qu'un seul rapport d'impôt à préparer.

Un accord départagerait les droits respectifs du Fédéral et des provinces dans les champs de concurrence fiscale. Une proportion du revenu taxable serait attribuée à chacun en s'appuyant sur les meilleures données économiques, et après discussion, Chacun resterait libre ensuite d'utiliser pleinement ou non le quota qui lui aurait été alloué. Quant aux subventions, elles ne seraient retenues que pour les provinces ayant besoin d'aide. L'existence du besoin comporterait l'obligation, pour les provinces réclamantes, d'avoir tiré de leur matière taxable, selon les formules de leur choix, au moins autant que le font les provinces appelées à contribuer à leur relèvement par l'intermédiaire de l'autorité fédérale. Pour garantir le non-envahissement des sources de revenus qui sont plus particulièrement provinciales -- les impôts directs --, l'impôt provincial aurait été considéré comme dépense dans le calcul de l'impôt fédéral.

Dans l'hypothèse où les circonstances politiques obligeraient au repliement sur une solution minimum, celle-ci serait tolérable pour

(1) Cf. Annexe 3 du Rapport de la Commission, Partie I, II, III, notamment les conclusions de la Partie III.

un temps. Qu'on ait refusé d'y accorder quelque attention à Ottawa est révélateur de l'esprit qui y régnait alors (1947). Cependant, ce n'est pas un plan vraiment désirable si les besoins financiers des divers gouvernements et les exigences économiques permettent d'éviter la multiplicité des juridictions.

Même comme pis aller temporaire, la proposition de la Chambre de Commerce mériterait d'être reprise sur un point. Si le Fédéral refuse de se dessaisir du contrôle des impôts sur les revenus des particuliers, on ne voit pas pourquoi les provinces se dessaisiraient de l'impôt sur le revenu des compagnies. Dans les cadres d'une situation de ce genre, il importerait que la perception centralisée soit doublée: l'une dans les provinces et l'autre au Fédéral, de façon à laisser aux provinces l'exercice d'un contrôle réel sur au moins l'une des deux catégories d'impôt. Selon une optique purement pratique, on aurait tendance alors à faire tomber du côté des provinces l'impôt sur les compagnies, au sujet duquel elles ont en général plus d'expérience. Ce serait mieux que rien.

Les autres
plans:
le plan des
comptables

Les comptables agréés ont présenté devant la Commission un mémoire suggérant une solution partant des mêmes présupposés que celui de la Chambre de Commerce, mais dans l'ensemble moins satisfaisant. Les modalités en sont les suivantes:

- 1^o Les provinces dont la matière taxable est suffisante pour faire face à leurs besoins et qui sont, selon les comptables, l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Colombie-britannique, ne renouvelleront aucun type d'accord du genre actuel en 1957;
- 2^o celles des autres provinces qui voudront renouveler des accords pourront le faire, mais sans marchandage, sans nouvelle augmentation du minimum garanti et en continuant selon la formule actuelle;
- 3^o dans l'application, on reviendrait cependant à la formule d'avant 1947, avec obligation pour les provinces ayant signé un accord d'établir quand même un impôt sur le revenu des particuliers et des compagnies à des taux uniformes et raisonnables, le montant ainsi obtenu devant ensuite être déduit de la subvention prévue;
- 4^o dans ces conditions, les impôts provinciaux ne seraient pas déductibles de l'impôt fédéral ni dans un cas ni dans l'autre;

- 5° le gouvernement central réduirait les impôts sur les revenus de façon à permettre aux provinces de percevoir l'équivalent de ce que leur apportent les ententes si leur matière taxable locale le leur permet (on présume que ce sera le cas des quatre provinces qui ne signeraient pas d'accord);
- 6° la perception des impôts sur les revenus provinciaux et fédéraux serait centralisée et assurée par les soins du gouvernement central.

Outre de n'envisager que les aspects purement fiscaux du problème constitutionnel, ce projet a le grand désavantage de n'accorder aucune latitude aux provinces pour leur développement. En définitive, le Fédéral ne se retire du champ des impôts sur les revenus que dans une mesure limitée aux sommes qui seraient garanties par des accords fiscaux du type actuel. Les provinces ne disposent pas d'un champ d'action fiscal libre.

Nous voulons bien admettre que c'est en somme la situation actuelle, à la suite de l'attitude prise par le Fédéral depuis la guerre. Mais de là à considérer qu'il faille ou qu'il puisse être possible d'accepter cet état de chose comme la base d'une solution valable, même à titre temporaire, il y a tout de même un pas à éviter. La solution de la Chambre de Commerce est nettement supérieure, puisqu'elle oblige les parties à considérer respectivement leurs besoins, puis à établir un partage qui laisse à chacun de la latitude dans l'exercice de ses fonctions, du moins en temps de paix où la taxation ne devrait jamais être portée au niveau de la capacité totale maximum d'imposition. Le plan des comptes vaut mieux que la situation actuelle, mais ne saurait vraiment être applicable qu'à des accords d'une très courte période: au maximum deux ans, et encore avec une réduction plus importante des impôts directs fédéraux.

Les autres plans:
F.U.I.

La Fédération des Unions industrielles du Québec prend le problème de plus haut. Elle pose tout d'abord un certain nombre de principes dont la réalisation lui paraît indispensable: principe de la fiscalité proportionnelle (chaque gouvernement doit avoir assez d'impôt pour faire face à ses responsabilités), principe de la péréquation financière et principe de la stabilisation économique. Cela la conduit à accepter un système d'ententes fiscales du type actuel, mais vraiment libre. Pour le rendre libre, elle y incorpore le principe de la déductibilité des impôts provinciaux directs jusqu'à concurrence du montant de la subvention fédérale aux provinces. Chaque province pourrait

même ainsi rester en dehors des accords puisque même si elle devait exiger chez elle des taux plus élevés qu'ailleurs pour obtenir le même rendement, cela reviendrait au même pour le contribuable qui paierait de toute façon à Ottawa la différence qui ne lui serait pas demandée par sa capitale provinciale.

Le mémoire de la Fédération industrielle contient d'intéressantes idées. D'autres sont plus discutables. Tout d'abord, l'exposé n'inclut pas dans ses principes de base, celui du respect intégral de l'organisation institutionnelle provinciale, qui forme l'un des principes fondamentaux de la constitution, et par suite la règle clef dans la détermination des modalités en fonction desquelles doivent être appliqués les trois autres principes. Privés de ce guide, l'argumentation se fait passablement éclectique sur l'administration du bien commun respectivement par les provinces et par le Fédéral. Ces positions sont en partie corrigées par l'application du principe de la péréquation financière, selon lequel il est considéré comme significatif d'un envahissement fédéral que le gouvernement central distribue des subventions à toutes les provinces sur des sujets qui sont de leur juridiction. La péréquation est envisagée comme un ajustement complémentaire, dont la nécessité implique l'impossibilité pour certaines provinces de satisfaire certains besoins. Cela est assez juste, mais pas suffisamment ferme pour décider de toutes les questions de bien commun dans une fédération qui a les problèmes politiques du Canada.

Quant au principe de la stabilisation économique, le mémoire a dû s'en tenir, par ses dimensions réduites même, à un exposé très sommaire. Ainsi réduits à un schéma aussi simple et conduisant à des conclusions aussi précises, le développement et les conclusions sont sujettes à nos remarques des chapitres précédents, notamment du chapitre II. Au surplus, les positions respectives des provinces et du Fédéral en face du problème de la stabilisation économique sont considérées comme s'il s'agissait de deux séries d'entités séparées. On voit bien certains inconvénients que comporterait l'abandon de la stabilisation économique aux provinces seules, même si elles coordonnent leurs efforts. Mais entre la responsabilité provinciale exclusive et la responsabilité fédérale exclusive, il y a de la place pour la collaboration et la coordination fédérales-provinciales.

Enfin, le mémoire rejette le transfert des impôts directs aux provinces comme une fausse solution. Il s'appuie pour cela sur une analyse rapide des données, qui comporte un oubli sérieux et certaines conceptions fiscales discutables et de plus en plus discutées. Tout d'abord, le déficit, après le transfert des impôts directs aux

provinces sur la base 1952-1953 et la disparition concomitante des paiements pour fins de subventions fiscales, s'établit bien aux environs de 2,330 millions de dollars (2,360 avec les chiffres révisés). La sécurité sociale (à l'exclusion des vétérans) représentait bien aux environs de 800 millions, d'où réduction du déficit à environ un milliard et demi après transfert. Mais il ne va pas de soi que le Fédéral consentant à abandonner tous ses impôts directs aux provinces, celles-ci garderaient au surplus tous les impôts considérés économiquement comme indirects. Les quelque 850 millions que le gouvernement fédéral peut en retirer réduisent son déficit de 1952-1953 à quelque 700 millions. C'est en englobant l'entretien des vétérans dans la sécurité sociale transférée aux provinces que nous arrivons à un déficit de 400 millions pour 1953-1954; et cette année-là, les dépenses militaires furent d'environ 100 millions inférieures à celles de 1952-1953.

Partant de ces chiffres, la Fédération tente de montrer que la province de Québec, parce qu'elle ne paierait que 26% des impôts directs, mais 37% des impôts indirects, y perd au change. Que, de plus, le système va peser lourd sur les pauvres au bénéfice des riches. Or tout cela suppose exactes les théories simples de l'incidence et de la régressivité. Et même si la théorie de l'incidence fonctionne ainsi, il est douteux que les 37% d'impôts indirects retombent sur la province de Québec, puisque la part du commerce de détail par rapport à l'ensemble du pays n'y dépasse pas 25%. (1) La taxe est donc perçue dans Québec et transmise ensuite ailleurs par le commerce interprovincial. Et si elle n'est pas transmise, ou dans la mesure où elle ne l'est pas, elle est sans doute portée par des citoyens du Québec, mais elle n'est pas régressive: elle équivaut à un impôt sur les profits et ne fait que remplacer l'impôt sur les revenus. Toute cette démonstration est donc loin d'être probante.

De toute façon, en prenant les bases de raisonnement du mémoire, mais avec la correction importante apportée par le transfert des impôts provinciaux de consommation au Fédéral, la couverture du déficit de 700 millions ne coûterait que 266 millions de taxes indirectes à la province de Québec, alors que les taxes directes remises (même pas à 726 millions comme dans le mémoire, mais à 611 millions, chiffres officiels du Taxation Statistics), permettraient une réduction de 238 millions, après paiement des 222 millions de sécurité sociale (coût réel) et augmentation des taxes directes provinciales pour couvrir le transfert de 131 millions d'impôt à Ottawa. Or comme il est certain qu'une partie des 266 millions de taxes indirectes sera reprise dans le prix des produits entrant dans le commerce interprovincial, il ne paraît pas y avoir là le désastre annoncé. De plus, c'est forcer l'argumentation que de voir les réductions dans l'impôt

(1) Roland Parenteau, *op. cit.*, p. 80.

direct profiter nécessairement aux personnes fortunées, et les augmentations de taxes indirectes affecter les pauvres. Qu'en sera-t-il si la réduction des impôts sur le revenu se réalise par une augmentation des exemptions pour charge de famille, pour soins médicaux, pour fins de charité; et si les impôts indirects nouveaux sont surtout des impôts sur des produits de luxe?

En définitive, la solution de la F.I.U., qui aurait été très acceptable temporairement, à l'intérieur des accords actuels, n'est pas vraiment satisfaisante comme règlement permanent des relations fédérales-provinciales. Elle a le même défaut que la solution de l'Institut des comptables: celui de donner barre au Fédéral sur les provinces par un système de relations qui limite en quelque sorte la liberté fiscale de celles-ci au montant qui aura été déterminé, fût-ce après accord, sous l'égide du gouvernement fédéral, maître de toutes les sources de revenus.

Les autres
plans: le
problème de
la déducti-
bilité

C'est le nouvel impôt sur le revenu provincial de Québec qui a lancé le projet qu'utilise le mémoire de la F.I.U. d'une déductibilité de l'impôt provincial, à même l'impôt fédéral, jusqu'à concurrence du montant de la subvention prévue par l'accord fédéral pour une province donnée. C'était sans aucun doute une solution élégante à la difficulté soulevée par le régime des accords de 1947. Grâce à ce système une province non signataire restait libre d'avoir ses propres impôts sans surcharge pour ses citoyens, du moment qu'elle ne percevrait pas plus d'impôt direct que sa part des subventions fédérales. Le système était d'autant plus facile d'application qu'il n'y avait qu'une seule province en cause. Il convenait bien à la situation, la province de Québec ne percevant pas et ne demandant pas de percevoir plus que la subvention.

Les objections formulées contre l'idée et tendant à prouver la nécessité d'un pourcentage de déductibilité inférieur au rendement maximum de la subvention fédérale proposée ne sauraient s'expliquer d'autre façon, fondamentalement, que par le désir d'empêcher d'autres provinces de profiter de la même formule, donc par la volonté d'exercer une action punitive sur la province non signataire. Il eût été facile d'indiquer dans la loi que la déductibilité était accordée jusqu'à concurrence de 15% de l'impôt fédéral (en supposant que c'eût été le pourcentage convenable pour la province de Québec après calcul), à condition que la province ait signé une entente s'engageant à compenser les pertes du gouvernement fédéral au delà d'une somme déterminée, qui aurait été la subvention offerte. Dans les circonstances, il y avait moyen de donner ainsi justice à la province de Québec d'ici la fin des accords.

Comme solution permanente au problème d'un régime d'accords libres, le système ne vaudrait rien, a-t-on dit, parce que le même pourcentage ne conviendrait pas à toutes les provinces. C'est un fait que la somme offerte en compensation aux provinces varie en pourcentage de 11.8% du total des impôts directs en Ontario, à 123% pour l'Ile-du-Prince-Edouard. Un pourcentage de 15% aurait donc avantagé l'Ontario et lui aurait permis de se retirer des accords, avec la possibilité d'obtenir pas loin de 200 millions déductibles par son propre impôt au lieu de la compensation de 154 offerts. Un pourcentage fixe ne ferait donc pas l'affaire; les écarts sont trop grands. Mais qu'est-ce qui empêcherait de poser simplement le principe dans la loi et de laisser le gouvernement négocier le pourcentage précis dans chaque accord, pour les citoyens de chaque province, selon la règle établie? Rien, en fait, que la bonne volonté et la bonne foi des parties.

Cependant, il y a là même une difficulté. Si la loi provinciale n'est pas un décalque parfait de la loi fédérale, certains contribuables ne jouiront pas d'une déduction complète, même si la Province ne perçoit pas plus que la somme prévue. Si l'écart est faible, l'affaire peut être insignifiante; elle peut revêtir une certaine importance au contraire si la loi provinciale juge à propos de s'écarter passablement de la loi fédérale. Il y aurait moyen de décréter déductible tout l'impôt provincial, à charge pour la Province de dédommager le Fédéral pour toute somme excédant le montant maximum déductible d'après l'accord. Mais alors, un autre ennui surgit: ainsi la loi provinciale peut différer autant qu'elle le voudra de la loi fédérale, mais tout fonctionnera bien seulement jusqu'au jour où la Province n'aura pas effectivement besoin de percevoir plus que le montant de l'accord. Pour toute somme supérieure, le gouvernement provincial se trouverait obligé de dédommager le gouvernement fédéral, donc empêché d'augmenter au besoin son impôt. La clause devient ainsi limitative de l'action provinciale quant au montant total à percevoir.

Il est possible de s'en tirer en combinant les deux clauses. C'est-à-dire établir un pourcentage assez élevé pour que la perte du citoyen obligé de payer un solde, dans le cas de différenciation nécessaire des deux lois pour des raisons fondamentales, institutionnelles, soit réduite à un minimum insignifiant, ou même supprimée totalement, avec remboursement au Fédéral des pertes résultant de ce pourcentage trop élevé¹. Au delà de ce pourcentage, toute taxe supplémentaire resterait acquise à la Province puisqu'elle ne serait pas déduite de l'impôt fédéral. Mais tout cela, viable, utilisable, est inutile, embarrassant, s'il est possible d'équilibrer les budgets d'une façon convenable en pratiquant la formule la plus simple: l'exclusivité.

Collaboration ne veut pas nécessairement dire embarras. La collaboration forcée, comme certains semblent la concevoir, c'est-à-dire la collaboration rendue obligatoire par le mélange inutile des intérêts et des domaines ne présente pas d'avantage particulier. Là où chacun peut être chez

1. Ce sujet est traité plus à fond à l'annexe 4 de la présente étude.

soi, mieux vaut qu'il ait son chez soi: il y aura toujours assez d'occasions de collaborer. La collaboration tout le temps, sans rien à soi, sans une place où l'on puisse vivre sa vie comme on l'entend, ne vaut pas mieux pour l'organisation des relations gouvernementales que dans l'organisation de la vie familiale ou des relations avec la parenté.

Pour le cas où la déductibilité pourrait encore servir à l'intérieur d'un système d'accords, il importe de noter la fausse objection que soulève Maurice Lamontagne¹ contre la possibilité d'appliquer le principe de la déductibilité autrement qu'en fonction du minimum garanti. Comme on le sait, les accords fiscaux actuellement en vigueur comportent un minimum en bas duquel la subvention ne descendra jamais, même si la conjoncture économique diminue le revenu national à un point tel que le calcul supposerait un paiement moindre. Par ailleurs, au fur et à mesure que s'accroissent le revenu national et la population, la subvention payée chaque année s'y ajuste. Ainsi le minimum garanti à la province de Québec en 1952 était de 85 millions, mais la subvention réelle pour l'année 1953-54 aurait avoisiné les 120 à 125 millions de dollars. D'après Lamontagne, tout ce à quoi la province de Québec aurait droit en vertu de la déductibilité, ce serait de taxer sans double imposition jusqu'à 85 millions. Mais de 85 à 125 millions le contribuable québécois devrait payer deux fois; c'est-à-dire que pour permettre au gouvernement de Québec de retirer les 40 millions qu'il pourrait obtenir en signant un accord, il faudrait qu'une charge de 80 millions soit imposée au contribuable québécois.

Pourquoi en serait-il ainsi?

"L'octroi ajusté, écrit Lamontagne, est celui que reçoivent les provinces signataires lorsque le produit national et la population provinciale augmentent, comme ce fut le cas jusqu'ici. Mais il varie d'une année à l'autre et il n'est pas possible d'en prévoir le niveau. Il peut diminuer ou augmenter selon le cas. Comment pourrait-il servir de base à un système de déduction et à la détermination du taux d'un impôt provincial? Puisqu'il varie chaque année, il faudrait que le taux de la taxe provinciale subisse les mêmes fluctuations annuelles. Ce ne serait plus la législature provinciale qui déterminerait le niveau de l'impôt. En outre, on peut imaginer les complications administratives et le désarroi que ferait surgir un tel régime. Le contribuable lui-même ne saurait plus s'y reconnaître. Une telle façon de calculer les montants déductibles semble inadmissible.

"Il faut donc utiliser, comme base, l'octroi minimum garanti, lequel demeure invariable pendant toute la durée

1. Op. cit., p. 268

de l'accord, même s'il est inférieur à l'octroi ajusté lorsque le revenu national et la population augmentent. C'est le seul montant assuré que le gouvernement fédéral s'engage à payer à la province au moment où les accords sont signés. Cette base est la seule qui semble pouvoir être utilisée pour le calcul des déductions. Elle est invariable, ce qui est très désirable pour la fixation du taux de l'impôt provincial, et elle n'est pas incompatible avec les ententes fiscales?¹ "

L'argument est si pitoyable qu'on n'en croit pas ses yeux. Mais puisque la chose est écrite, imprimée, il faut bien se donner la peine d'y répondre, car autrement bien des gens la prendront comme parole d'évangile. Or il faut commencer par où Lamontagne finit. S'il est incompatible avec les ententes fiscales qu'une province non signataire soit libre de signer ou non, s'il faut au contraire la contraindre de signer en exerçant sur les citoyens la pression de la double imposition dans les seules provinces signataires, alors la chose est claire: la solution de n'admettre que le minimum en déductibilité est excellente. Mais qu'on le dise. Nous saurons alors qu'il n'existe plus de liberté fédéraliste, ni d'autonomie provinciale au Canada, et les électeurs, peut-on croire, réagiront en conséquence.

Si au contraire les ententes doivent être libres, il est non moins évident que la seule règle admissible est celle qui permet à une province non signataire de pouvoir taxer ses citoyens, au moins jusqu'à concurrence du paiement annuel, sans que ceux-ci soient frustrés du fait que la province où ils habitent est restée libre. C'est l'évidence même. Mais alors que vaut l'argumentation de Lamontagne? Si elle avait quelque valeur, on pourrait se demander comment le ministre des finances peut bien arriver à établir un budget et à en prévoir l'équilibre en fonction de taxes qui n'ont pas encore été perçues et qui sont sujettes constamment à des changements de rendement. Tous les ans, le ministre des finances fédérales établit son budget sur le revenu national prévu pour l'année en cours; et l'augmentation de la population est assez facilement prévisible. D'ailleurs dans ses estimés de dépenses, il prévoit lui-même ce que coûteront les subventions aux provinces. Qu'est-ce qui empêche une province d'établir son budget en prévoyant elle aussi le rendement de ses impôts à un niveau correspondant à la subvention prévue? Et pourquoi ne varierait-elle pas ses taux d'année en année, si cela est nécessaire pour percevoir au moins ce montant qui, de toute façon, sera payé par le contribuable²? N'est-ce pas ce que font largement tous les ministres de finance, y compris le ministre fédéral pour

1. Op. cit., p. 168

2. D'ailleurs la subvention variant avec le revenu national, comme le rendement des impôts, l'adaptation tend à se faire automatiquement. Si le ministre fédéral a prévu un montant trop élevé pour la subvention, parce que le revenu national n'aura pas atteint le niveau prévu, l'impôt provincial calculé sur le même revenu national pour équilibrer ladite subvention telle que prévue, va lui-même diminuer de rendement avec la subvention

adapter les exigences des revenus à celles de la dépense annuelle? Et en quoi cela fait-il que "la législature provinciale ne déterminerait plus le niveau de l'impôt"? Prétend-on que la législature fédérale n'est pas maître de déterminer le niveau de l'impôt parce que les circonstances l'incitent à varier les taux d'année en année?

Quant aux complications administratives et au désarroi des fonctionnaires et des contribuables, on se demande où ils seront? Le contribuable verra sur sa feuille qu'il a droit à telle déduction, soit le total de la taxe provinciale, soit un pourcentage de la taxe fédérale. Il établira sa formule tel qu'indiqué. Quant aux fonctionnaires, ils auront à établir les montants réclamés par les contribuables, à les comparer à la subvention calculée selon les données réelles, et à se faire rembourser au besoin une différence par le gouvernement provincial, selon les dispositions de l'accord. Encore une fois où est la complication? L'objection ne peut venir que d'un manque d'expérience dans les pratiques budgétaires des divers ministères des finances. Il n'y a pas là de problème sérieux. Dans un système de bonne foi, il serait même admissible qu'au moment de l'ajustement le gouvernement central acceptât tout simplement de verser à la province la différence entre ce qui a été prévu et ce qui a été réalisé, si la prévision défavorise la Province, comme celle-ci rembourse le Fédéral si les citoyens ont déduit plus que le montant prévu.

Le problème de la déductibilité se présente cependant sous un autre aspect, où il joue un rôle plus important dans une solution permanente. C'est la déductibilité telle que proposée par la Chambre de Commerce du District de Montréal. Il ne s'agit plus alors de la déductibilité d'un impôt sur le montant de l'autre, mais de l'admission d'un impôt comme dépense dans le calcul du revenu imposable pour le paiement de l'autre. Brownlee & Allen font remarquer qu'on ne s'est pas assez servi de ce moyen dans le règlement des problèmes fédéraux, là où la juridiction concurrente est nécessaire. Il apporte, en effet, une solution élégante à un problème ennuyeux et qui, selon le Rapport Sirois, militait en faveur de la centralisation: la confiscation complète des plus fortes tranches de revenu résultant de la combinaison d'impôts multiples. Avec la formule de la déductibilité, cela n'est plus possible puisque le taux fédéral ne s'applique que sur le résidu de la tranche, après enlèvement de l'impôt provincial¹.

Les objections qu'on a opposées à ce système - inégalité dans l'impôt fédéral de province à province, assujettissement de l'impôt fédéral aux caprices de l'impôt provincial -- ne sont pas valables ou ne le sont qu'en vertu d'une thèse anti-fédéraliste, surtout dans un Etat fédéral où seules les taxes directes sont laissées aux Etats particuliers. Du point de vue inégalité, il n'est pas contestable que selon le taux de la taxe provinciale de province à province, le revenu imposable variera au Fédéral et, par suite, la taxe perçue sur le même revenu avant la déduction de la

1. Op. cit., pp. 372-374 et 389.

taxe provinciale. Seulement parler d'inégalité et d'iniquité à ce propos soulève un problème général qui condamnerait tout impôt sur le revenu net. Toute dépense déductible du revenu avant le calcul de l'impôt, sauf les exemptions statutaires pour charge de famille, produit en somme le même effet. Pour être équitable, il ne faudrait donc taxer que le revenu brut! Alors, on pourra se demander si c'est bien réaliser l'égalité devant l'impôt de province à province que d'exiger le même impôt de deux revenus bruts égaux quand leur détenteur doit payer ses matières premières, ses transports, sa main-d'oeuvre, etc., à des prix différents d'une province à l'autre. Le raisonnement vaudrait d'ailleurs à l'intérieur d'un même pays pour les régions. Et parallèlement, pour un Etat central, est-ce traiter équitablement tous les citoyens du pays que d'exiger d'eux le même montant d'impôt fédéral, avant l'impôt provincial, parce que leur province plus pauvre doit prélever des impôts plus élevés pour faire face à ses services, etc., etc.

Il y a au fond de cet argument non pas un principe d'équité fiscale, mais un principe de supériorité et de primauté des fins de l'Etat central sur celles des Etats provinciaux, principe qui n'est admissible d'une façon absolue ni en droit ni en fait au Canada. Les fins de l'Etat provincial peuvent, selon les circonstances, ou même d'une façon fondamentale, avoir primauté sur les fins d'un Etat fédéral quand il s'agit de répartir les fonds disponibles, toujours limités par la force des choses. Ainsi les fins d'un Etat provincial ayant besoin d'argent pour assurer les progrès de l'éducation ont certainement primauté sur les fins d'un gouvernement central qui se lancerait dans une politique militariste, en vue par exemple (et pour forcer la note et rendre la chose bien évidente) d'envahir le territoire d'un voisin pacifique (disons que ce fut en gros l'histoire du fédéralisme allemand sous l'hégémonie prussienne de 1860 à 1918).

Quant à l'assujettissement présumé de l'impôt fédéral à l'impôt provincial, il résulte directement du même type de pensée anti-fédéraliste. Naturellement une province peut taxer à 95% la tranche de \$100,000, de sorte que l'impôt fédéral dans ce cas, même établi à 95%, ne rapportera pas grand' chose: 95% de \$5,000. Mais le point qui se présente est alors le suivant: la province avait-elle besoin des \$95,000? Dans l'affirmative, et à moins de supériorité très évidente des fins particulières fédérales sur les fins provinciales, quelle subordination fédérale y a-t-il à reconnaître que les provinces ne disposant que de l'impôt direct pour satisfaire leurs besoins doivent pouvoir l'utiliser librement dans toute la mesure de leur besoin d'abord? Le Fédéral ne peut-il pas toujours alors, s'il n'en reste plus, et cela selon les meilleures exigences de la politique fiscale, prélever des impôts indirects qui compenseront les impôts directs élevés des provinces? Encore là, une fois mis de côté l'aveuglement engendré par la chaleur des luttes politiques, il n'y a que des évidences, pas de problèmes. Le problème naîtrait si une province se mettait à faire de la politique et à élever ses impôts directs uniquement pour embarrasser le Fédéral. Situation assez invraisemblable et qui serait

sans doute assez vite rabrouée par l'électeur. De plus, la déductibilité ainsi accordée est le résultat d'une loi d'un gouvernement central soucieux du bon fonctionnement du système fiscal dans une fédération d'Etats libres. Il peut toujours modifier sa loi si les choses allaient aux extrêmes.

Les autres
plans: la
solution
Lamontagne

Dans le *Fédéralisme canadien*¹, Maurice Lamontagne semble accorder sa préférence à ce qui est pour lui une troisième solution, par rapport aux ententes actuelles et à la déductibilité. Pas d'accords fiscaux d'aucune sorte.

Mais des subventions librement offertes et librement acceptées, sans demander aux provinces aucun abandon de juridiction ou d'exercice des droits fiscaux. La subvention serait d'importance et viserait à rendre inutiles les impôts directs provinciaux. "Il est indiscutable que plusieurs provinces, ayant dorénavant des revenus suffisants, n'utiliseront pas leurs droits de taxation directe. Elles ne l'ont pas fait dans le passé, même lorsque leurs ressources financières étaient trop limitées. Quant à celles qui pourront y avoir recours, --le Québec et l'Ontario, par exemple --, elles devront se limiter à une utilisation prudente et restreinte, même dans les périodes de stabilité économique." L'auteur explique ensuite dans un long paragraphe ses raisons de croire que les provinces devront nécessairement en agir ainsi. Il termine le passage en notant que si une province montrait trop mauvais esprit, le Fédéral pourrait toujours réduire la subvention en mesure de représailles.

C'est là un plan qu'on pourrait qualifier de machiavélique, dans sa candeur et sa bonne foi apparente ou réelle. Tout pourrait bien se passer comme le pense l'auteur; les choses pourraient bien aussi aller tout autrement. La valeur du plan réside dans ce qui y est impliqué: le maintien par le Fédéral de sa mainmise sur les taxes directes et, par suite, la politique de la route barrée aux provinces par le fait accompli. Or cela suppose ou bien que les dépenses militaires vont être maintenues indéfiniment élevées pour assurer l'hégémonie du Fédéral; ce serait politiquement l'évolution vers le militarisme aux dépens du bien-être de la population canadienne. Ou bien que l'Etat s'introduira graduellement dans le domaine de l'initiative privée, en substitution aux dépenses militaires: ce serait l'évolution vers plus de socialisme, de plus en plus de socialisme. Ou bien encore qu'un élargissement constant de la sécurité sociale d'Etat sera pratiqué, avec développement d'un Welfare State de plus en plus socialisant et démoralisant. Autrement dit, ce système risquerait à la longue de se révéler nettement défavorable à la liberté et à la dignité du citoyen. L'effort dans lequel s'engagerait l'Etat canadien pour justifier des dépenses publiques fédérales croissantes avec le revenu national, afin de ne pas relâcher l'impôt direct pour que les provinces n'y entrent pas se poursuivrait aux dépens des libertés individuelles et nationales. Et puis, si une

1. Op. cit., pp. 270 et ss.

province allait refuser la subvention, comment la compenserait-on pour la somme qu'elle perdrait ainsi et pour la contribution qu'on la forcerait à apporter quand même aux subventions des autres provinces par l'impôt général fédéral?

Conclusions N'allons pas nous mettre à jouer, dans nos affaires nationales, au petit garçon qui ne veut pas laisser aller sa chaise de peur que son voisin ne vienne s'y asseoir. Envisageons les problèmes à la lumière des faits et des principes qui doivent les régir, et en toute bonne foi cherchons des solutions qui puissent convenir aux exigences véritables de la situation. La solution, nous l'avons vu, elle est financièrement, économiquement et constitutionnellement possible dans les cadres actuels. Elle exige seulement de chacun la reconnaissance du fait évident que la meilleure solution ne peut qu'être celle qui donne à chaque gouvernement ses sources propres de revenus, correspondant à ses besoins propres tels que définis par l'esprit de la Constitution.

Cependant, il faut admettre la chose plus facile à dire qu'à réaliser quand les esprits ne veulent pas s'accorder et que des partis pris les animent. Quelle base minimum la province de Québec peut-elle accepter dans ce cas? Il reste d'abord la possibilité d'un repli temporaire sur certaines situations acquises et d'un aménagement permettant une évolution graduelle vers la meilleure solution, tout en préservant dans une large mesure les exigences de l'exclusivité tant pour les provinces que pour le Fédéral. Ce sont les solutions qui découlent des analyses faites à la section de ce chapitre intitulée "solutions de rechange" et aux tableaux de l'annexe 3.

Puis dans l'ordre, le repli sur un modus vivendi qui pourrait être un système d'accord du type proposé par la Chambre de Commerce du District de Montréal. Même la conclusion d'un tel accord restera difficile si le Fédéral, avec l'appui d'autres provinces, entend garder élevé son niveau de dépense et ne pas laisser vivre les provinces qu'on appellera alors "récalcitrantes" à l'hégémonie fédérale. De toute façon, si le système des accords ou des subventions doit de nouveau prévaloir, avec la perpétuation des juridictions concurrentes, il faudra élargir les bases fiscales des provinces et leur assurer le droit de percevoir des taxes indirectes, comme le Fédéral, à l'exception des douanes.

Si les autres provinces persistent dans leur désir de centralisation, si elles ne sont plus prêtes à accepter le principe du compromis de 1867 parce qu'elles y voient un obstacle absolu à la réalisation de leurs désirs, il faudra bien en venir à des formules, qui sans briser le lien fédératif, permettront à la province de Québec de retrouver sa liberté d'action sans entraver celle des autres. Autrement dit, si les autres provinces ne veulent pas pratiquer le fédéralisme, nous ne saurions les y contraindre, mais nous avons le droit de revendiquer la liberté et nous ne voyons pas qu'on ait le pouvoir moral de nous la refuser. Cela signifierait un régime où la province de Québec pourrait garder tous les services qui lui tiennent à coeur, les organiser à sa façon, les financer elle-même sans entrave.

Quelque chose comme le système de la déductibilité devrait être alors envisagé, mais avec une norme incluant non seulement la subvention fiscale des autres provinces, mais aussi bien un mode de non-perception ou de remboursement aux citoyens de Québec de toutes les sommes prélevées en vue de subventionner des services que la province de Québec refuse de recevoir parce qu'elle n'y tient pas ou veut les organiser à sa façon. Eventuellement, cela signifierait par exemple, qu'à la subvention fiscale de 125 millions pour 1953-54, s'ajouteraient les quelque 200 millions des services sociaux et éducatifs fédéraux (si la Province les prenait) ou toute proportion de ces 200 millions auxquels la Province refuserait de participer. Un tel système n'est pas impraticable; mais ce ne serait guère plus du fédéralisme. Nous n'entreprendrons pas d'en fixer les modalités pour le moment. Nous espérons toujours que nos compatriotes anglo-canadiens des autres provinces ont encore assez de sens commun et de sens fédératif pour chercher la solution vraiment fédérale, qui compose les différences et les dilue par la décentralisation sur tous les points où il y a désaccord.

Quant à la province de Québec, une des choses les plus importantes dans son régime intérieur et quant à ses relations avec le reste du pays, consiste à bien montrer la justification de ses positions autonomistes par la manifestation de son idéal à travers ses institutions. L'Annexe 3 au Rapport, sur la Sécurité sociale, nous a permis de déceler tout le sens que peut prendre cet idéal dans ce domaine si vaste et si proche de l'humain. Mais il n'y a pas moins à faire pour montrer que nous attachons un sens au caractère institutionnel de nos impôts. Peut-être avons-nous manqué pour notre part à ce sujet et induit nos compatriotes à ne plus bien voir les différences qui nous marquent, en copiant trop servilement nos lois sur les lois des autres provinces canadiennes, ou même de l'Angleterre.

Nous ne pouvons que suggérer ici au gouvernement de la Province une étude attentive du système français des impôts sur le revenu. Non pas sans doute pour en imiter la complexité administrative, résultat d'une histoire particulière qui n'est pas la nôtre, mais pour y déceler, dans ses dispositions fondamentales, le souci que montre un pays de tradition latine, et au fond catholique malgré le courant de la libre-pensée qui en a modifié l'apparence, de rendre justice à la famille. Nous aurions beaucoup à y apprendre et à donner en exemple à nos compatriotes anglo-canadiens eux-mêmes.

Les mêmes remarques s'appliquent à notre impôt sur les successions, dans son inspiration souvent confiscatoire issue des origines socialistes ou socialisantes de ce type d'impôt dans les législations européennes. Il faudrait nous demander si cet impôt respecte bien les exigences de la propriété familiale. Si en fixant les yeux sur des exemptions touchant uniquement au capital, le fisc ne choisit pas le moment où une famille en développement a le plus besoin d'un capital -- le moment du décès du chef de famille

et par suite la disparition de la capacité normale de gain -- pour taxer ce capital même s'il annonce une réduction considérable du train de vie familial.

Le sens de l'autonomie provinciale est lié pour Québec à ce droit de développer ses institutions propres. Encore faut-il que nous tenions à ces institutions et que nous prenions les moyens d'en assurer nous-mêmes la permanence et le bon fonctionnement.

A N N E X E S

Annexe 1

EVOLUTION DES REVENUS FISCAUX DE CERTAINS PAYS DEPUIS LA FIN DU XIX^e SIECLE

par

ANDRE BERGEVIN ET PIERRE HARVEY

professeurs à l'Ecole des Hautes Etudes commerciales

Introduction

Les tableaux qui suivent ont pour objet de montrer l'évolution de la fiscalité dans un certain nombre de pays, soit: l'Angleterre, la France, l'Italie, la Belgique, la Suisse, la Suède, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les pays ont été choisis en vertu de deux critères différents. Nous avons d'abord voulu avoir l'exemple, d'une part de pays déjà anciens lors de la Confédération et d'autre part de pays nouveaux, directement comparables au Canada. En second lieu, nous avons tenu compte du degré de centralisation politique, en nous proposant de mettre en parallèle des pays à structure différente. Naturellement, les pays retenus ici ne constituent pas tous des types idéaux sous ces deux rapports. Il y aurait eu avantage à remplacer certains pays par d'autres, mais il nous a fallu aussi tenir compte de la documentation disponible, qui, dans certains cas, a exercé sur notre choix une influence décisive. Les Etats-Unis cependant, au sujet desquels la documentation est abondante et qui offrent un point de comparaison tout naturel avec le Canada, n'ont pas été retenus parce que leur histoire fiscale est simple, bien connue et qu'il n'y avait pas lieu, dans leur cas, de procéder à un tel travail de recherche.

A. - La méthode de classification

Pour rendre la comparaison possible, il nous a fallu grouper les différentes taxes dans des catégories homogènes: comme cette compilation

statistique avait pour objet d'éclairer la situation canadienne, nous avons voulu baser notre classification sur la distinction entre impôts directs et impôts indirects, selon les termes de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Mais on connaît les difficultés de la distinction entre impôts directs et impôts indirects. Sur le plan théorique, le contenu de ces deux termes varie d'un auteur à l'autre; sur le plan administratif, les mots ont un sens différent d'un pays à l'autre et même d'une année à l'autre dans un même pays. Pour trancher le débat, il eût été logique de nous en tenir aux définitions retenues par le Conseil Privé dans cette série de décisions, qui a fini par donner un sens relativement clair aux termes vagues de la Constitution. Mais dans les décisions en question le Conseil Privé s'en est toujours tenu aux distinctions établies par Stuart Mill, qui reposent elles-mêmes sur l'intention du Législateur. Pour le chercheur qui doit partir des annuaires statistiques ou autres documents similaires, il est évident qu'un tel critère ne peut être d'aucune utilité, l'intention du législateur restant inconnue. Il nous a donc fallu nous donner un mode de classification plus objectif, tout en essayant de nous éloigner le moins possible des positions adoptées par les économistes et par les interprètes de la Constitution. Nous avons alors décidé, après avoir comparé les positions des auteurs, d'adopter la classification suivante:

A - Impôts directs:

impôts payés du fait:

- 1 - de la perception d'un revenu
- 2 - de la propriété d'un capital

B - Impôts indirects:

impôts payés à l'occasion

- 1 - d'une transaction
- 2 - d'un acte de consommation

Pour juger de la valeur de cette classification, nous avons pu recourir à une source officielle: l'Annuaire Statistique International de 1927, édité par la Société des Nations (Genève, 1928). Dans ce numéro de l'Annuaire les ressources fiscales des pays membres se trouvent subdivisées en impôts directs et en impôts indirects, mais au total seulement. Trois des pays qui ont fait l'objet de notre étude peuvent servir à la vérification de notre méthode: l'Angleterre, l'Italie et la Suède. Pour les autres pays, on ne donne dans l'Annuaire cité que les prévisions budgétaires, ce qui rend toute comparaison impossible. Les résultats obtenus par nous (a) se comparent comme suit aux chiffres de la S.D.N. (b):

Pays	Année	Directs		Indirects	
		A	B	A	B
Angleterre	1924-25	416.2	416.2	273.3	273.3
Italie	1924-25	5,661	5,666	6,228	7,559
Suède	1924-25	148.7	149.3	377.4	357.3

On peut conclure, à l'examen de ces chiffres que la méthode de classification adoptée au cours de l'entre-deux-guerres par la Section économique et financière de la Société des Nations devait se rapprocher assez étroitement de la nôtre, ce qui naturellement ne constitue pas une preuve objective de la valeur de la méthode, mais permet au moins d'affirmer qu'elle reflète le consentement général sur le contenu à donner aux mots directs et indirects. Ce qui suffit pour les fins du présent travail.

Au delà de la répartition entre impôts directs et indirects, il nous a fallu déterminer d'autres catégories. Nous avons alors adopté les subdivisions suivantes:

A- Impôts directs:

- 1 - sur les successions
- 2 - sur le revenu
- 3 - sur le capital et la fortune
- 4 - autres impôts directs

B- Impôts indirects:

- 1 - douanes
- 2 - accise
- 3 - timbre et enregistrement
- 4 - ventes, chiffre d'affaires, transaction, fabrication, consommation
- 5 - autres impôts indirects

(Pour l'Italie et la France, ont été mis à part les résultats des monopoles fiscaux).

Cependant, il ne nous a pas toujours été possible de nous conformer strictement à cette répartition. Et cela surtout à cause des documents dont nous disposions et dans lesquels se trouvaient réunis sous un même titre des résultats que nous aurions voulu classer séparément. Nous n'avons pu maintenir toujours intactes nos catégories tant générales que particulières. Nous avons dû, par exemple, grouper à certains moments avec les impôts directs des impôts manifestement indirects, mais qu'il nous était impossible d'isoler. De même, l'impôt sur le revenu a pu parfois être groupé avec l'impôt sur le capital, etc. Ces entorses à la méthode adoptée sont indiquées à la fin de chacun des tableaux qui suivent.

Enfin, comme la variété des impôts est très grande, il serait excessivement long de donner en note le contenu des différentes colonnes; nous avons préféré préparer deux tableaux-références: l'un pour l'impôt direct, l'autre pour l'impôt indirect. Dans ces tableaux se trouvent réunis soit des noms officiels d'impôt, soit des têtes de colonnes dans les annuaires consultés, soit des notes explicatives dans ces annuaires et visant à expliciter le contenu des colonnes statistiques. Ce qui signifie que les tableaux ci-dessous visent à expliciter le contenu des colonnes elles-mêmes sans vouloir prétendre fournir une liste des impôts groupés sous nos différentes catégories. Les tableaux A et B ci-dessous permettent donc pour chacun des pays concernés de rendre compte du sens des statistiques groupées plus loin. Ces références générales se présentent comme suit:

TABLEAU A

Tableau II - A

Tableau II - B

Tableau II - C

Tableau III - A

Tableau III - B

TABLEAU B

Tableau II - A

Tableau II - B

Tableau II - C

Tableau IV - A

Tableau IV - B

A - IMPOTS

<u>Impôts</u>	<u>Angleterre</u>	<u>France</u>	<u>Italie</u>
1) <u>Successions</u>	a) estate duty b) temporary estate duty c) probate and account duty d) legacy duty e) succession duty		a) successions b) main-morte (1)
2) <u>Capital et fortune</u>	a) land tax b) house duty c) land value duties d) corporation duties	a) enregistrement b) timbres c) opérations de bourse d) mutation à titre onéreux e) mutation par décès f) première mutation	a) foncier (termini e fabbricati) b) impôt extraordinaire immobilier c) impôt sur le capital des compagnies, sociétés, etc. d) terres améliorées e) patrimoine
3) <u>revenu</u>	a) property & income tax b) income tax c) super-tax d) excess profit tax e) corporation profit tax f) munition levy g) national defence h) contribution i) other income revenue	a) contributions directes b) taxes assimilées c) taxe sur le revenu des valeurs mobilières	a) salaires, pensions et autres revenus provenant de l'Etat b) extraordinaires sur salaires et autres revenus assimilables c) revenus des capitaux mobiliers d) centime de guerre e) impôt progressif sur les célibataires f) impôt de guerre sur les revenus
4) <u>Autres directs</u>			a) taxes sur les militaires b) autres

BELGIQUE - IMPOTS DIRECTS

Classification dans les documents utilisés

Années	Impôts sur la fortune et la succession	Enregistrement	Divers (1)
1840	X	X	X
	X	X	X
	X	X	X
	X	X	X
	X	X	X
	X	X	X
1909		X	
		X	
		X	
		X	
1938	Impôt sur la fortune	Enregistrement	Divers (2)
	X	X	X
	X	X	X
	X	X	X

(1) Y compris le timbre.

(2) Y compris timbre et impôt sur les successions.

B - IMPOTS

<u>Impôts</u>	<u>Angleterre</u>	<u>France</u>	<u>Italie</u>	<u>Belgique</u>
1) <u>Douanes</u>	a) douanes	a) douanes	a) droits de douanes b) droits maritimes c) droits sur les grains	a) Douanes
2) <u>Accise</u>	a) accise			a) sel et eau de mer b) vins étrangers, eaux-de-vie étrangères et indigènes c) bière, vinaigre d) sucres et glucoses e) tabacs et margarine f) taxe spéciale de consommation
3) <u>Timbres et enregistrement</u>	a) timbres			
4) <u>Ventes, Chiffre d'affaires, fabrication, transactions</u>		a) contributions indirectes b) chiffre d'affaires c) transactions d) taxe à la production	a) chiffre d'affaires b) taxe sur les échanges c) enregistrement et timbres d) taxe hypothécaire e) licences f) véhicules g) chemins de fer h) amusement i) fabrication et consommation j) billet de l'institut d'émission	
5) <u>Autres indirects</u>	a) véhicules	a) monopoles	a) monopoles de l'Etat b) droits à l'exportation	a) véhicules b) amusement c) patentes d) redevances sur mines e) divers revenus f) chiens g) ouverture débits de boisson h) droits de chasse et pêche

INDIRECTS

277.

Suisse

a) Douanes

- a) timbres
- a) chiffre d'affaires
- b) sur le luxe
- c) taxe compensatoire
- d) taxe sur le tabac
- e) taxe sur la bière

Suède

a) douanes

- a) droits sur le sucre
- b) le tabac
- c) fabrication d'eau-de-vie
- d) vente d'eau-de-vie
- e) le malt
- f) soie, margarine, etc.

a) timbres

- a) véhicules
- b) autres taxes

Australie

a) douanes

a) accise

a) taxe de vente

- a) taxe sur la farine
- b) amusement
- c) taxe sur l'or

N. - Zélande

a) douane et accise

a) timbres
a) taxe de vente

Les résultats qui suivent sont naturellement sujets à de nombreuses réserves, en particulier dans les comparaisons de pays à pays. Et cela non plus tant à cause des divergences de classification, que nous avons maintenant rectifiée dans la mesure du possible, que par suite de l'organisation fiscale, variable d'un pays à un autre. Plus les autorités locales ont de latitude dans l'organisation de leur propre budget, moins les statistiques budgétaires du seul gouvernement national reflètent la vraie structure fiscale de l'ensemble de la nation. Aussi de la France avec ses communes en tutelle à la Suisse avec ses Etats cantonaux souverains, en passant par l'Angleterre et ses municipalités subventionnées, des différences marquées existent dans la part du budget national ou budget général de la nation. Il faut noter cependant qu'à peu près partout, sauf peut-être en Suisse, les gouvernements nationaux ont pris tellement d'importance au cours de la guerre que les puissances locales n'exercent plus une grosse influence sur la répartition ou pourcentage des dépenses et des impôts.

Un cas patent de difficultés de classification doit être signalé cependant: le cas de la Belgique. Comme nous le spécifions dans les notes des tableaux, pour pouvoir maintenir la continuité des séries pendant toute la période étudiée, il nous a fallu, en Belgique, classer avec les impôts directs, des impôts indéterminés qui s'en trouvaient indissociables à certaines périodes, vu la présentation des statistiques. Il semble bien que dans ce pays, ces difficultés faussent sensiblement la véritable tendance, C'est ce que démontre l'analyse plus exacte rendue possible dans les chiffres plus récents.

Ceux-ci montrent, en effet, qu'en 1939, la proportion des impôts directs dans les recettes fiscales de l'Etat belge était de 38% au lieu des 62% que les exigences de l'uniformité nous font trouver à notre tableau II - C. Pour les années 1945 et 1949, les chiffres exacts seraient les suivants:

	1945	1948
Directs	52% au lieu de 78%	51% au lieu de 72%

Comme la structure des impôts inclus dans chaque classification a pu changer considérablement au cours d'une période aussi longue que celle que nous avons envisagée ici, il est impossible de procéder à des ajustements arbitraires pour les années antérieures en fonction de ces indications.

B - Les sources

Les statistiques publiées ici ont été tirées des publications suivantes:

1. Pour l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande: Stateman's Yearbook, MacMillan and Co., Londres, Angleterre.
2. Pour la France.
 - a) Annuaire Statistique 1934, vol. 50, page 206 et suivantes, Statistique générale de la France, Imprimerie Nationale, Paris, France.
 - b) Inventaire de la situation financière (1913-1946), établi sur les instructions de M. Robert Schuman, ministre des finances, Ministère des Finances, Imprimerie Nationale, Paris, 1946, p. 394.
 - c) Statistiques et Etudes Financières, Supplément Statistique, nos 11 et 12, 1951, Imprimerie Nationale, Paris, 1951.
3. Pour les autres pays (Belgique, Italie, Suède, Suisse): Annuaire statistique nationaux.

TABLEAU I
STRUCTURE DES REVENUS DE L'ETAT
(en monnaies nationales)

Années	Angleterre		France		Italie		Belgique		Suède		Suisse		Australie		N.-Zélande	
	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total Taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes ¹	Total recettes ²
	millions de £		milliards de frs		milliards de L		millions de frs		millions de cour.		millions de frs		millions de £		millions de £	
1840							78.1	-								
1850							86.3	-								
1860							109.1	-								
1861-65									36.0	41.2						
1866-70									36.5	43.4						
1870	70.5	73.3	1.4	3.1			129.9	-								
1873	66.6	73.1	2.1	2.7					52.9 ³	64.5 ³						
1876	66.3	73.1	2.4	3.2												
1879	69.8	78.7	2.5	3.6			153.9 ⁴	-	59.6 ⁵	73.8 ⁵						
1882	71.5	80.9	2.6	3.6					68.3 ⁶	88.0 ⁶						
1885	73.8	82.7	2.6	3.3	1.2	1.6			67.1 ⁷	83.8 ⁷						
1888	75.7	82.5	2.7	3.3	1.3	1.8			72.4	90.7					2.3	4.1
1891	73.6	81.5	2.9	3.4	1.3	1.8	166.6 ⁸	-	74.7	93.9					2.2	4.1
1894	75.3	81.7	2.9	3.6	1.3	1.8			86.1	109.8					2.3	4.3
1897	86.0	94.8	3.0	3.8	1.4	1.7			98.8	136.6						
1900	99.6	107.8	3.1	3.8	1.4	1.7	234.7	-	117.9	152.4						
1903	129.9	137.8	3.1	3.7	1.5	1.9	230.4	513.8	134.3	171.4						
1906	119.9	128.0	3.2	3.8	1.6	2.5	274.4	597.2	138.7	187.0						
1909	126.5	133.5 ⁹	3.5	4.1	1.7	2.8	287.2	648.1	151.0	188.9			10.8	14.3	5.3	8.8
1912	155.0	164.5	3.9	4.9	1.9	2.9	327.0	755.5	188.2	248.7			16.1	20.5	6.4	10.7
1915	190.1	230.6	3.4	4.1	2.0	4.0	327.4 ¹⁰	705.4 ¹⁰	279.5	364.9			16.9	22.4	7.3	12.1
1918	613.0	681.5	5.8	7.4	4.3	20.4	463.2 ¹¹	893.5 ¹¹	737.8	765.8			24.6	36.3	14.1	19.9

années	Angleterre		France		Italie		Belgique		Suède		Suisse		Australie		Alande	
	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes	Total taxes	Total recettes
	millions de £		milliards de frs		milliards de L		millions de frs		millions de cour.		millions de frs		millions de £		millions de £	
1921	1,031.7	1,374.3	16.1	23.0	11.1	22.9 ¹²	1,352.2	4,652.7	637.9	747.1	221.4	247.2	52.2	65.6	24.7	34.3
1924	714.1	747.4	25.8	35.3	14.7	26.0 ¹²	3,403.4	10,199.0	502.2	672.3	281.1	347.5	50.8	65.0	19.1	26.0
1927	663.9	750.3	39.6	46.1	17.0	26.6 ¹²	7,914.6	11,137.2	542.5	672.9	335.0	359.8	55.0	76.5	16.9	24.9
1930	679.4	755.9	-	-	17.1	21.0	8,072.2	11,689.6	569.7	776.5	560.1	630.6	56.2	77.1	18.0	25.3
1933	727.1	767.3	-	-	16.3	19.1	8,475.0	11,840.7	603.9	740.9	572.0	640.9	56.1	73.5	18.8	22.6
1936	739.0	774.7	54.8 ¹³	62.5 ¹³	17.3	20.8 ¹⁴	9,003.9	15,501.5	760.4	995.3	431.6	564.0	63.6	82.2	18.6	26.2
1939	935.4	930.9	63.1	71.3	23.2	30.6	9,884.3	11,509.7	1,104.8	1,441.8	532.8	624.9	74.0	95.1	25.6	30.0
1942	1,942.0	2,040.9	-	-	33.5	91.0	14,437.1	16,803.9	1,800.6	2,067.6	793.2	1,466.1	178.9	217.0	30.9	41.2
1945	3,134.7	3,230.0	161.6	238.2	131.7 ¹⁵	258.6 ¹⁶	19,084.2	20,741.6	2,684.8	3,250.6	897.3	1,476.7	337.9	376.0	48.7	59.9
1948	3,302.9	3,374.1	94.0	1,050.6	701.0	991.1	56,609.4	62,873.0	3,897.8	4,437.6	1,034.0	2,301.0	415.0	465.9	112.1	117.1 ¹⁷
1951	3,697.0 ¹⁶	3,927.7 ¹⁶	1,990.7	2,161.2	1,232.4	1,942.9	70,409.5	76,765.0	5,041.8	5,820.6	1,484.6	1,712.0	609.0	841.0	122.2	143.0

1. A partir de 1930, (?), non compris "Unemployment taxation".

2. Année 1880.

3. Années 1876-80.

4. Années 1881-85.

5. A partir de 1886, (?), non compris "Social Security".

6. Année 1885.

7. Année 1890.

8. Années 1971-75.

9. Pour cette année, la rubrique

Post Office" semble grouper les P.T.T.

10. Année 1913.

11. Année 1919.

12. Comprend recettes exceptionnelles (produit du butin de

terre, matériel de l'armée, etc.), recettes compensatoires (réparations de guerre, etc.).

13. Année 1938.

14. Chiffre rectifié par nous; appa-

raissant erreur de typographie dans le document utilisé.

15. Année 1946.

16. Année 1950.

17. Y compris le total des taxes auparavant

versées au "War Expense Account".

TABLEAU II-A
IMPÔTS DIRECTS ET INDIRECTS
(en monnaies nationales)

	Angleterre		France ¹			Italie			Belgique		Suède ¹		Suisse		Australie		N.-Zélande	
	Directs	Indirects	Directs	Indirects		Directs	Indirects		Directs ²	Indirects	Directs	Indirects	Directs	Indirects	Dir.	Indir.	Dir.	Indir.
				p.p. mono-			p.p. mono-											
	millions £		milliards frs	dits poles		milliards Lires	dits poles ⁴		millions frs		millions cour.		millions frs.		millions £		millions £	
1840								47.6	30.6									
1850								49.8	38.8									
1860								60.0	49.3									
1861-65								-	-			10.6	25.0					
1866-70								-	-			10.7	25.4					
1870	14.8	55.7	0.7	0.4	0.3			71.8	58.1			11.8 ⁵	40.5 ⁵					
1873	9.8	56.8	1.0	0.8	0.3			-	-			-	-					
1876	6.6	58.6	1.1	1.1	0.3			-	-			11.9 ⁶	46.9 ⁶					
1879	11.4	58.4	1.1	1.1	0.3			93.7 ⁷	60.3 ⁷			-	-					
1882	12.7	56.8	1.2	1.0	0.4			-	-			12.1 ⁸	55.2 ⁸					
1885	14.9	58.8	1.2	1.1	0.4	0.4	0.5	0.3	-	-		-	-					
1888	17.4	58.2	1.2	1.1	0.4	0.4	0.6	0.3	-	-		9.6	62.0			0.8	1.4	
1891	18.8	57.7	1.3	1.2	0.4	0.5	0.5	0.3	93.0 ⁹	73.6 ⁹		10.2	63.4			0.6	1.6	
1894	25.2	50.1	1.3	1.3	0.4	0.5	0.5	0.3	-	-		14.5	70.2			0.7	1.6	
1897	29.9	56.1	1.3	1.3	0.4	0.5	0.5	0.3	-	-		9.8	87.4			-	-	
1900	35.2	64.4	1.4	1.3	0.5	0.5	0.6	0.3	112.5	122.3		10.0	106.1			-	-	
1903	55.2	74.7	1.4	1.2	0.5	0.5	0.6	0.4	113.5	116.9		27.9	106.2			-	-	
1906	47.0	72.9	1.5	1.2	0.5	0.5	0.7	0.4	126.8	147.9		24.7	113.1					
1909	54.9	70.6	1.6	1.4	0.5	0.5	0.8	0.4	130.9	156.3		29.0	121.0			10.8	0.9	4.4
1912	73.6	81.5	1.8	1.5	0.6	0.6	0.9	0.5	145.3	181.8		37.7	149.4			1.4 14.7	1.1	6.3

Angleterre		France ¹				Italie			Belgique		Suède ¹		Suisse		Australie		N.-Zélande	
Directs	Indirects	Directs	Indirects			Directs	Indirects		Directs ²	Indirects	Directs	Indirects	Directs	Indirects ³	Dir.	Indir.	Dir.	Indir.
millions £		milliards frs				milliards Lires			millions frs		millions cour.		millions frs		millions £		millions £	
			p-p.	mono-			p-p.	mono-										
			dits	poles			dits	poles ⁴										
1916	101.1	89.0	1.3	1.5	0.5	0.5	0.7	0.5	-	-	45.0	144.4			2.0	14.9	1.3	5.9
1918	494.7	118.3	2.9	2.2	0.8	1.6	1.6	1.1	256.5 ¹⁰	208.4 ¹⁰	261.0	166.8	202.5	51.6	11.1	13.5	7.0	7.1
1921	644.3	367.4	7.7	6.7	1.7	4.3	3.3	3.6	956.7	595.6	301.6	329.8	57.4	134.0	19.8	32.6	9.9	14.8
1924	413.9	304.2	13.1	10.4	2.3	5.9	5.4	3.4	2,402.6	1,000.8	146.8	384.6	41.0	240.1	14.5	34.4	5.2	13.9
1927	377.3	286.6	19.3	16.1	4.2	6.3	6.7	4.0	3,835.7	2,223.9	154.6	386.7	45.4	239.6	15.1	3.9	4.6	12.2
1930	376.7	302.7	-	-	-	5.3	6.3	3.5	3,143.7	2,927.8	154.4	434.8	151.9	378.2	16.1	42.1	5.0	12.9
1933	392.3	334.8	-	-	-	4.8	8.0	3.5	3,011.6	3,463.4	151.3	452.2	23.5	346.6	15.6	42.5	4.1	9.8
1936	379.1	359.9	24.3 ¹¹	24.5 ¹¹	5.6 ¹¹	4.3	9.2	3.5	3,433.1	3,520.8	155.3	574.8	59.4	372.2	11.6	52.0	5.0	11.7
1939	496.3	397.1	26.2	30.9	6.0	6.9	12.3	4.1	6,174.2	3,710.1	267.7	736.9	66.1	466.7	15.8	58.7	10.4	15.1
1942 ¹²	1,206.8	756.6	-	-	-	9.9	17.1	6.6	10,438.6	3,948.6	516.6	1,007.0	380.8	612.5	92.6	86.3	17.6	13.3
1945	2,012.4	1,122.3	84.8	80.7	10.8	28.9 ¹³	67.0 ¹³	35.8 ¹³	14,976.3	4,116.0	739.7	1,438.0	373.1	524.2	233.7	104.2	25.7	14.6
1948	1,772.0	1,530.9	343.9	491.1	89.0	131.0	406.0	115.8	40,585.2	16,014.2	1,900.8	1,996.6	533.6	1,100.4	258.5	156.5	36.6	44.7
1951 ¹⁴	2,068.2 ¹⁵	1,829.5 ¹⁵	751.7	1,119.5	114.5	251.6	752.8	228.0	52,401.6	18,009.0	2,614.6	2,427.1	324.5	1,161.1	381.7	227.3	59.4	45.5

1. Comprend autres taxes en plus des taxes directes et indirectes (qu'on peut obtenir à l'aide du tableau I).

taxes qu'il est impossible d'isoler.

prend d'autres taxes indirectes.

10. Année 1919.

prévisions.

11. Année 1938.

15. Année 1950.

3. Comprend autres taxes (ainsi que timbres qui renferment probablement l'impôt sur les successions.

5. Années 1871-75.

6. Années 1876-80.

7. Année 1880.

12. Pour la Belgique, comptes prévisaires à partir de 1940.

2. Y compris l'enregistrement et diverses

8. Années 1881-85.

13. Année 1946.

4. Com-

9. Année 1890.

14. Pour la France,

IMPORTANCE DES IMPÔTS DIRECTS ET

	Angleterre		France			Italie		
	Directs	Indirects	Directs	Indirects p.P. dits	mono- poles	Directs	Indirects p.p. dits	mono- poles ³
1840								
1850								
1860								
1870	20.2	76.0	22.5	15.8	8.1			
1873	13.4	77.6	35.9	31.0	11.3			
1876	9.0	80.2	35.6	32.4	10.5			
1879	14.5	74.2	32.3	30.5	10.0			
1882	15.7	72.6	32.4	29.1	10.4			
1885	18.1	71.2	34.8	33.1	11.7	30.8	32.8	24.0
1888	21.1	70.6	35.9	35.1	11.7	29.1	35.9	21.7
1891	19.4	70.5	37.5	36.8	12.1	30.3	34.0	21.6
1894	30.9	61.3	36.7	36.2	11.9	31.4	32.2	21.5
1897	31.5	59.1	36.5	35.6	12.4	32.9	31.6	20.4
1900	32.7	59.8	35.3	34.7	11.9	31.7	32.5	20.5
1903	40.1	54.2	38.5	32.5	13.1	29.8	34.8	20.1
1906	36.7	57.0	38.3	31.5	13.4	28.0	35.8	20.4
1909	41.2	52.9	39.1	31.7	13.2	24.8	33.1	22.1
1912	44.7	49.5	36.8	31.8	12.4	22.4	36.3	20.9
1915	43.8	38.5	31.9	36.3	13.3	26.6	30.6	23.6
1918	72.6	17.4	35.6	30.0	10.3	24.2	23.4	15.9
1921	48.4	26.8	32.5	28.4	7.4	25.6	19.6	21.3
1924	52.6	38.6	37.1	29.3	6.5	32.4	29.8	18.8

TABLEAU II-3

INDIRECTS DANS LE TOTAL DES RECETTES DE L'ETAT (M. P. .)

Belgique		Suède			Suisse		Australie		N.-Zélande	
Directs ¹	Indirects	Directs	Indir.	Autres	Directs	Indir. ²	Directs	Indir.	Directs	Indir.
		25.7 ⁴	60.8 ⁴	4.2 ⁴						
		24.8 ⁵	58.5 ⁵	4.8 ⁵						
		18.3 ⁶	62.8 ⁶	4.3 ⁶						
		-	-	-						
		16.1 ⁷	63.6 ⁷	4.6 ⁷						
		-	-	-						
		13.8 ⁸	62.8 ⁸	4.0 ⁸						
		10.6	68.4	11.8					19.9	35.1
		10.9	67.6	4.1					13.8	38.8
		13.2	64.0	4.2					16.3	37.7
		7.2	64.0	4.4					-	-
		6.6	69.6	3.7					-	-
22.1	22.7	16.3	61.4	3.2					-	-
21.2	24.8	13.2	60.6	3.3					8.8	53.2
20.3	24.2	15.3	64.0	3.4					10.5	50.6
19.2	24.1	15.1	60.1	3.0			8.8	71.6	10.2	49.6
-	-	12.3	39.6	27.5			8.9	66.4	11.0	49.0
28.7 ⁹	23.3 ⁹	34.1	21.8	41.9			30.6	37.1	35.3	35.7
20.1	8.5	40.4	44.1	6.7	35.3	54.2	30.2	49.6	29.0	43.2
23.6	9.8	21.8	52.7	1.8	13.3	78.0	21.7	55.1	18.8	49.7

	Angleterre		France			Italie			Belgique		Suède			Suisse		Australie		N.-Zélande	
	Directs	Indirects	Directs	Indirects p.p. mono- dits	Indirects p.p. mono- dits	Directs	Indirects p.p. mono- dits	Indirects p.p. mono- dits ³	Directs ¹	Indirects	Directs	Indir.	Autres	Directs	Indir. ²	Directs	Indir.	Directs	Indir.
1927	50.2	34.2	41.9	35.1	9.0	29.8	32.1	18.8	51.0	20.0	23.0	57.5	0.7	12.6	74.5	20.0	58.1	18.6	48.9
1930	49.6	39.9	-	-	-	27.4	43.2	18.1	44.0	25.0	19.8	55.8	2.8	28.6	54.4	20.8	54.6	19.9	51.0
1933	51.1	43.6	-	-	-	26.7	44.8	19.3	42.3	29.2	20.4	61.0	2.6	5.2	70.5	18.6	57.8	18.0	43.4
1936	48.7	46.2	38.9 ¹⁰	39.9 ¹⁰	9.0 ¹⁰	-	-	-	35.4	22.7	18.6	57.7	6.7	10.9	68.3	14.1	63.3	19.3	44.8
1939	53.3	42.7	36.7	43.3	8.4	25.7	45.9	15.4	53.6	32.2	25.5	51.5	- ¹¹	10.6	74.7	16.1	61.8	28.3	41.4
1942 ¹²	57.9	36.3	-	-	-	26.1	45.2	17.5	62.4	23.5	25.0	48.7	13.4	26.0	28.1	44.1	41.1	42.5	32.3
1945 ¹⁴	62.1	34.7	35.5	35.9	4.5	18.5 ¹³	42.9 ¹³	22.9 ¹³	72.2	19.8	22.8	44.2	15.6	25.3	35.5	62.0	27.6	42.8	24.4
1948	45.7	39.5	32.7	46.7	8.5	25.7	57.5	16.5	64.6	25.5	42.8	45.0	-	23.2	47.9	55.5	33.6	31.3	38.2
1961 ¹⁵	52.7	41.5	34.5	51.5	5.3	20.1	60.3	18.2	68.3	23.5	44.9	41.7	-	17.9	64.0	45.3	27.0	41.3	31.6

1. Y compris l'enregistrement et diverses taxes qu'il est impossible d'isoler.

soit; droits à l'exportation, droits perçus par les légations et consulats à l'étranger.

1871-75.

sont passés à autres recettes (non fiscales).

années 1945, 1948 et 1961, en France, autres taxes (en plus des taxes directes et indirectes); 2.3, 2.3, 0.2, respectivement.

2. Comprend "autres taxes".

4. Années 1861-65.

10. Année 1938.

12. Pour la Belgique, comptes prévisaires à partir de 1940.

3. Comprend d'autres taxes indirectes.

5. Années 1866-70.

11. A partir de 1939, les droits divers

13. Année 1946.

15. Pour la France, prévisions.

TABLEAU II-C

IMPORTANCE DES IMPÔTS DIRECTS ET INDIRECTS DANS LE TOTAL DES RECETTES FISCALES (EN P.C.)

Angleterre		France			Italie			Belgique		Suède ¹		Suisse		Australie		N.-Zélande	
Directs	Indirects	Directs	Indirects		Directs	Indirects		Directs ²	Indirects	Directs	Indirects	Directs	Indirects ³	Directs	Indirects	Directs	Indir.
			p.p. mono- dits poles			p.p. mono- dits poles ⁴											
1840								61.1	38.9								
1850								57.4	42.6								
1860								55.0	45.2	29.4 ⁵	69.6 ⁵						
1870	21.0	79.0	48.5	34.0	17.4			55.2	44.7	29.2 ⁶	69.4 ⁶						
1873	14.8	85.2	45.9	39.7	14.4			-	-	22.3 ⁷	76.6 ⁷						
1876	10.1	89.9	43.9	42.3	13.8			-	-	-	-						
1879	16.4	83.6	44.3	41.9	13.7			60.9 ⁸	39.2 ⁸	19.9 ⁹	78.6 ⁹						
1882	17.7	82.3	45.0	40.5	14.5			-	-	-	-						
1885	20.3	79.7	43.8	41.5	14.7	35.1	37.5	27.4		17.8 ¹⁰	80.9 ¹⁰						
1888	23.0	77.0	43.4	42.5	14.1	33.5	41.3	25.1		13.2	85.6					36.3	63.7
1891	21.5	78.5	43.4	42.6	14.0	35.2	39.6	25.2	55.8 ¹¹	44.2 ¹¹	13.7	84.9				26.3	73.6
1894	33.5	66.5	43.2	42.6	14.1	36.9	37.7	25.4	-	-	16.8	81.6				28.8	71.1
1897	34.8	65.2	43.2	42.2	14.6	38.7	37.2	24.1	-	-	10.0	88.5				-	-
1900	35.4	64.6	43.1	42.4	14.5	37.4	33.4	24.2	47.9	52.1	8.5	90.0				-	-
1903	42.5	57.5	45.5	38.6	15.6	35.2	41.1	23.7	49.3	50.7	20.8	78.3				-	-
1906	39.2	60.8	46.0	37.9	16.1	33.3	42.4	24.3	46.2	53.9	17.6	81.5				14.2	85.7
1909	43.7	56.2	46.5	37.7	15.7	29.2	44.8	26.0	45.6	54.4	19.2	80.1				17.4	82.7
1912	47.4	52.6	45.4	39.3	15.3	28.5	44.9	26.6	44.4	55.6	20.0	79.4		8.5	91.5	17.1	82.9
1915	53.2	46.8	39.1	44.5	16.3	32.9	37.9	29.2	-	-	16.1	81.6		11.8	88.2	18.4	81.6
1918	80.7	19.3	48.9	38.1	13.0	37.4	35.5	27.0	55.2 ¹²	44.8 ¹²	35.4	22.6		45.2	54.7	49.7	50.3
1921	64.4	35.6	47.6	41.4	10.9	38.5	29.4	32.1	70.7	29.2	47.3	51.7	39.5	60.5	37.8	62.1	40.2
1924	57.6	42.4	50.9	40.3	8.9	40.0	36.5	23.5	70.6	29.4	29.2	70.6	14.6	85.4	28.5	71.5	27.3

Angleterre			France			Italie			Belgique		Suisse ¹		Suisse		Australie		N.-Zélande	
Directs	Indirects		Directs	Indirects		Directs	Indirects		Directs ²	Indirects	Directs	Indirects	Directs	Indirects ³	Directs	Indirects	Directs	Indir.
				p.p. mono- dits poles				p.p. mono- dits poles ⁴										
1927	56.3	43.2	43.7	40.8	10.5	36.9	38.7	24.4	71.5	28.2	28.5	71.5	13.5	86.6	25.6	74.4	27.6	72.4
1930	55.4	44.8	-	-	-	30.9	48.5	20.6	63.7	36.3	26.2	73.7	32.5	67.5	27.6	72.4	28.1	71.9
1933	53.9	46.0	-	-	-	29.4	49.0	21.6	59.1	40.9	25.0	74.9	6.3	93.7	24.3	75.7	29.3	70.7
1936	51.3	48.7	44.3 ¹³	45.5 ¹³	10.2 ¹³	27.7	52.8	19.5	60.9	39.1	24.3	75.6	13.8	86.2	18.2	81.8	30.1	69.9
1939	55.5	44.4	41.5	49.0	9.5	29.5	52.8	17.9	62.5	37.5	33.3	66.7	12.4	87.6	20.6	73.3	40.6	59.4
1942 ¹⁴	61.4	38.6	-	-	-	29.4	50.9	19.7	72.6	27.8	28.7	55.9	43.1	61.9	51.8	48.2	56.8	43.2
1945 ¹⁵	64.2	35.8	46.5	44.5	6.9	21.9 ¹⁶	59.9 ¹⁶	27.2 ¹⁶	78.5	26.1	27.6	53.6	41.6	68.4	69.2	30.8	56.2	32.0
1948	53.6	46.3	36.3	51.8	9.4	25.8	57.7	16.8	71.7	28.3	48.8	51.2	32.6	67.4	62.3	37.7	32.7	39.9
1951 ¹⁷	55.9	44.1	37.5	56.3	8.7	20.4	61.1	18.8	74.4	25.6	51.9	48.1	21.8	78.2	62.7	37.3	48.6	37.2

1. Comprend "autres taxes" en plus des directes et indirectes données ici.

2. Y compris l'enregistrement et diverses taxes qu'il est impossible d'isoler.

3. Comprend "autres taxes".

4. Comprend d'autres taxes indirectes, soit: droits à l'exportation, droits perçus par les légations et consulats à l'étranger.

5. Années 1861-65.

6. Années 1866-70.

7. Années 1871-75.

8. Année 1880.

9. Années 1876-80.

10. Années 1881-85.

11. Année 1890.

12. Année 1919.

13. Année 1938.

14. Pour la Belgique, comptes provisoires à partir de 1940.

15. France: pour les

années 1945, 1948 et 1951, autres taxes (en plus des taxes directes et indirectes); 3.1, 0.5, 0.3, respectivement.

16. Année 1948.

17. Pour la

France, prévisions.

TABLEAU III-A
STRUCTURE DE L'IMPÔT DIRECT¹
(monnaies nationales)

M = millions; B = milliards (voir unités tableau II-A)

	Impôt sur le revenu								Successions ⁴				Capital et fortune						
	Angle- terre	France	Italie	Belgique	Suède ²	Suisse ³	Austra- lie	N.-Zé- lande	Angle- terre	Italie	Belgique ⁵	Austra- lie	Angle- terre	France ⁶	Italie	Suède ⁷	Austra- lie	N.-Zé- lande ⁷	
	M	B	B	M	M	M	M	M	M	B	M	M	M	B	B	M	M	M	
1840				26							22								
1850				28							22								
1860				29							31								
1861-68																7.4			
1868-70																7.2			
1870	10.2	0.3		31							40		4.5	0.4					
1873	7.5	0.4		-							-		2.3	0.6		6.8 ⁸			
1876	4.1	0.4		-							-		2.5	0.6		-			
1879	8.7	0.6		38 ⁹							56 ⁹		2.7	0.7		6.8 ¹⁰			
1882	9.9	0.5		-							-		2.7	0.7		6.7 ¹¹			
1885	12.0	0.5	0.2	-						.040	-		2.9	0.7	.191	-			
1888	14.4	0.6	0.2	-						.043	-		3.0	0.7	.174	5.1			
1891	13.2	0.5	0.2	43						.044	50 ¹²		2.6	0.7	.182	5.3			
1894	15.2	0.6	0.2	-					7.6	.044	-		2.5	0.7	.193	3.4			
1897	16.6	0.6	0.3	-					10.8	.044	-		2.5	0.7	.195	3.0			
1900	18.7	0.6	0.3	47					14.0	.043	66		2.5	0.8	.196	1.7			
1903	38.8	0.6	0.3	49	10.6				13.8	.042	65		2.6	0.8	.192	1.6			
1906	31.3	0.6	0.3	51	14.0			0.3	12.9	.047	76		2.7	0.8	.189	0.06		.39	
1909	33.9	0.7	0.3	54	16.0			0.3	18.3	.046	77		2.7	0.9	.180	0.02		.60	
1912	44.6	0.7	0.3	56	35.3			0.4	25.3	.056	89		3.4	1.0	.187	0.02	1.4	.65	
1915	69.6	0.7	0.4	-	42.3			0.5	28.5	.058	-	0.040	3.1	0.6	.209	0.10	1.9	.80	

Impôt sur le revenu									Successions ⁴			Capital et fortune						
Angle- terre	France	Italie	Belgique	Suède ²	Suisse ³	Austra- lie	N.-Zé- lande	Angle- terre	Italie	Belgique ⁵	Austra- lie	Angle- terre	France ⁶	Italie	Suède ⁷	Austra- lie	N.-Zé- lande	
M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	
1918	459.7	1.7	1.2	56 ¹³	255.2	202.5	8.1	5.6	31.6	.090	201 ¹³	0.947	3.3	1.1	.260	1.0	2.1	
1921	614.0	4.4	3.8	647	293.2	87.4	16.4	8.2	47.7	.0198	510	1.179	2.6	3.3	.286	2.2	1.38	
1924	353.3	7.5	4.9	1,274	139.4	41.0	11.1	3.8	57.7	.268	1,129	1.321	2.8	5.6	.310	2.6	1.69	
1927	309.1	13.4	5.7	2,206	147.2	45.4	11.1	3.4	67.3	.106	3,380	1.562	0.9	5.9	.456	2.6	1.43	
1930	296.1	-	4.8	2,250	151.1	151.9	11.1	3.5	79.6	.076	2,894	2.122	1.0	-	.352	2.5	1.23	
1933	314.4	-	4.2	2,189	148.5	23.5	10.9	3.6	77.0	.158	2,823	1.127	0.9	-	.484	1.7	1.51	
1936	290.4	15.0 ¹⁴	4.1	2,328	183.0	59.4	8.8	4.5	87.8	.164	3,155	1.475	0.9	9.2 ¹⁴	.486	1.2	0.50	
1939	421.1	17.1	5.2	2,696	365.8	66.1	11.9	9.3	74.4	.230	3,479	1.915	0.8	9.1	1.460	0.68	0.46	
1942 ¹⁵	1,114.0	-	5.2	5,072	474.9	380.8	86.0	16.5	90.9	.308	5,416	2.845	0.6	-	1.328	-	3.7	
1945	1,900.8	60.9	18.9 ¹⁶	6,825	691.2	373.1	226.6	25.7	110.9	1.745 ¹⁶	8,153 ¹⁶	3.090	0.7	23.6	5.306 ¹⁶	-	1.01	
1948	1,600.9	278.1	86.8	19,889	1,875.5	533.6	249.5	36.6	170.9	4.827	20,726	4.556	0.1	65.8	72.085	-	-	
1951 ¹⁷	1,879.3	642.0	176.6	28,913	2,809.9	324.4	370.7	59.4	188.8	9.502	23,449	6.401	0.1	109.7	37.332	-	-	

1. Pour l'Italie et la Suède: taxes directes diverses comprises dans le total des taxes (tableau I) mais non données ici. 2. Revenu et capital.
3. Revenu et fortune. 4. La série sous le titre timbres (tableau IV) pour la Suisse, comprend probablement les impôts sur les successions. Même chose pour l'Angleterre de 1870 à 1893. 5. Fortune et successions, enregistrement et diverses autres taxes. 6. Succession (mutation par décès) dans capital et fortune. 7. Impôt foncier. 8. Années 1871-75. 9. Année 1880. 10. Années 1876-80. 11. Années 1881-85.
12. Année 1890. 13. Année 1919. 14. Année 1933. 15. Pour la Belgique, comptes provisoires à partir de 1940. 16. Année 1945.
17. Pour la France, prévisions; pour l'Angleterre, année 1950.

TABLEAU III-8

STRUCTURE DE L'IMPÔT DIRECT EN POURCENTAGE DU TOTAL DES TAXES¹

	Impôt sur le revenu								Successions ²				Capital et fortune					
	Angle- terre	France	Italie	Belgi- que	Suède ³	Suisse ⁴	Austra- lie	N.-Zé- lande	Angle- terre	Italie	Belgi- que ⁵	Austra- lie	Angle- terre	France	Italie	Suède ⁶	Austra- lie	N.-Zé- lande ⁶
1840				32.8							28.1							
1850				31.9							25.5							
1860				26.7							28.3							
1870	14.5	22.4		24.1							31.1		6.4	23.6		20.6 ⁷		
1873	11.3	18.0		-							-		3.5	25.3		12.9 ⁸		
1876	6.3	17.3		-							-		3.8	24.2		-		
1879	13.5	17.2		24.8 ¹⁰							36.0 ¹⁰		3.9	25.0		11.4 ¹¹		
1882	15.9	16.6		-							-		3.8	25.9		-		
1885	16.3	16.8	16.4	-					3.2		-		4.0	24.3	15.5	9.8 ¹²		
1888	19.1	17.1	16.8	-					3.3		-		3.9	23.4	13.4	7.1		
1891	18.0	17.5	17.9	25.7 ¹³					3.3		30.1 ¹³		3.6	23.0	14.0	7.0		
1894	20.2	17.9	18.3	-					10.1	3.5	-		3.3	22.2	15.1	3.9		
1897	19.4	18.1	21.2	-					12.5	3.2	-		2.9	21.8	14.3	3.1		
1900	18.8	17.5	20.5	20.0					14.0	3.1	27.9		2.5	22.0	13.8	1.4		
1903	29.9	18.3	19.7	21.2	7.9				10.6	2.8	28.1		2.0	23.3	12.7	1.2		
1906	26.1	18.3	18.8	18.6	10.1			5.8	10.8	2.9	27.6		2.3	23.1	11.6	0.0		8.5
1909	27.0	17.7	15.9	18.6	10.6			6.0	14.6	2.7	26.9		2.1	24.4	10.5	0.0		11.4
1912	28.9	17.0	16.1	17.1	18.7			7.0	16.3	2.9	27.3		2.2	24.2	9.6	0.0	8.5	10.1
1915	36.6	19.2	19.4	-	15.1			7.4	15.0	2.9	-	0.2	1.6	16.7	10.6	0.0	11.6	11.0
1918	75.0	27.2	28.9	12.0 ¹⁴	34.6		32.8	39.9	5.2	2.1	43.2 ¹⁴	3.8	0.5	18.2	6.0	0.1	8.6	9.8
1921	59.5	25.5	34.1	47.8	46.0	39.5	31.5	33.3	4.6	1.8	22.9	2.3	0.2	19.1	2.6	0.3	4.1	6.8
1924	49.2	29.1	33.2	37.4	27.7	14.6	21.9	19.8	8.0	1.8	33.2	2.6	0.4	21.7	2.1	0.5	4.0	7.5

	Impôt sur le revenu								Successions ²				Capital et fortune					
	Angle- terre	France	Italie	Belgi- que	Suède ³	Suisse ⁴	Austra- lie	N.-Zé- lande	Angle- terre	Italie	Belgi- que ⁵	Austra- lie	Angle- terre	France	Italie	Suède ⁶	Austra- lie	N.-Zé- lande ⁶
1927	46.6	33.7	33.4	27.9	27.1	13.6	18.9	20.3	10.1	0.6	42.7	2.3	0.1	15.0	2.7	0.5	4.4	7.3
1930	43.6	-	28.3	27.9	25.6	32.6	19.1	19.7	11.7	0.4	36.8	3.6	0.1	-	2.1	0.4	4.9	8.4
1933	43.2	-	25.5	25.8	24.6	6.3	19.4	25.7	10.6	1.0	33.3	2.0	0.1	-	3.0	0.3	2.9	3.6
1936	39.3	27.1 ¹⁵	23.9	25.9	24.1	13.3	13.3	27.3	11.9	0.9	36.0	2.3	0.1	16.7 ¹⁸	2.8	0.2	2.1	2.7
1939	47.1	27.1	22.2	27.3	33.1	12.4	16.0	36.5	8.3	1.0	35.2	2.6	0.1	14.4	6.3	0.1	2.0	4.1
1942 ¹⁶	56.8	-	24.5	35.1	26.3	48.1	48.1	53.6	4.6	0.9	37.6	1.6	0.0	-	4.0	-	2.1	3.3
1945	61.6	33.4	14.4 ¹⁷	36.8	26.7	41.6	67.1	56.3	3.5	1.3 ¹⁷	42.7	0.9	0.0	12.9	4.0 ¹⁷	-	1.1	-
1948	48.6	29.2	12.4	35.1	48.1	32.6	60.1	32.7	5.2	0.7	36.6	1.1	0.0	6.9	10.3	-	0.9	-
1951 ¹⁸	50.8	32.1	14.3	41.1	51.8	21.8	60.9	48.6	5.1	0.8	33.4	1.0	0.0	5.5	3.0	-	0.6	-

1. Pour l'Italie et la Suède; taxes directes diverses comprises dans le total des taxes, mais non données ici.

Suisse, renferme probablement l'impôt sur les successions. Elle apparaît, en partie, dans les annuaires sous le titre: transfert de propriétés. France; successions (mutation par décès) dans capital et fortune. Pour l'Angleterre, dans timbres, de 1870 à 1893.

5. Fortune et successions, enregistrement et diverses autres taxes.

6. Impôt foncier.

7. Années 1861-65.

8. Années 1866-70.

9. Années 1871-75.

10. Année 1880.

11. Années 1876-80.

12. Années 1881-85.

13. Année 1890.

14. Année 1919.

15. Année 1938.

16. Pour la Belgique, comptes provisoires à partir de 1940.

17. Année 1946.

18. Pour la France, prévisions; pour l'Angleterre, année 1950.

2. La série sous le titre timbres, pour la France; successions

3. Revenu et capital.

4. Revenu et fortune.

TABLEAU IV-A

STRUCTURE DE L'IMPÔT INDIRECT¹
(en monnaies nationales)M = millions; / = milliards (voir unités tableau II-A)

	Douanes							Accise			Timbres et enregistrement ²						Ventes, chiffre d'affaires fabrication, transaction				
	Angle- terre	France	Italie	Belgi- que	Suède	Suisse	Aus- tra- lie	Angle- terre	Belgi- que	Suède	Aus- tra- lie	N.-Zé- lande ³	Angle- terre	Suède	Suisse ⁴	N.-Zé- lande	France	Italie	Suisse	Aus- tra- lie	N.-Zé- lande
	M	/	/	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	/	/	M	M	M
1840				10					17												
1850				12					21												
1860				16					27												
1861-65				-	13.0				-	10.4				1.7							
1866-70				-	13.6				-	10.4				1.4							
1870	23.6	0.1		22	-			22.6	29	-			9.6	-			0.4				
1873	21.0	0.2		-	22.6 ⁵			25.8	-	15.9 ⁶			9.9	2.0 ⁶			0.7				
1876	20.0	0.2		-	-			27.6	-	-			11.0	-			0.8				
1879	20.3	0.2		22 ⁶	25.1 ⁷			27.4	32 ⁶	19.0 ⁷			10.7	2.7 ⁷			0.8				
1882	19.3	0.3		-	31.7 ⁸			27.2	-	20.2 ⁸			12.3	3.3 ⁸			0.8				
1885	20.3	0.3	0.2	-	-			26.6	-	-			11.9	-			0.8	0.2			
1888	19.6	0.4	0.2	-	37.2			25.6	-	21.1			13.0	3.7			0.8	0.3			
1891	19.5	0.4	0.2	23 ⁹	37.4			24.8	42 ⁹	22.7			14.6	3.3			0.9	0.3			
1894	19.7	0.4	0.2	-	38.0			25.2	-	28.5			5.2	3.8			0.8	0.3			
1897	21.2	0.4	0.2	-	43.0			27.5	-	36.6			7.3	6.9			0.8	0.3			
1900	23.8	0.4	0.2	44	56.8			32.1	67	42.8			8.5	6.6			0.9	0.3			
1903	34.4	0.4	0.3	44	55.6			32.1	61	42.2			8.2	7.4			0.8	0.3			
1906	34.5	0.5	0.3	53	58.9			30.3	61	44.1		2.7	8.2	10.1		1.2	0.7	0.4			

Douanes																	Accise					Timbres et enregistrement ²						Ventes, chiffre d'affaires fabrication, transaction				
Angle- terre	France	Italie	Belgi- que	Suède	Suisse	Aus- tra- lie	Angle- terre	Belgi- que	Suède	Aus- tra- lie	N.-Zé- lande ³	Angle- terre	Suède	Suisse ⁴	N.-Zé- lande	France	Italie	Suisse	Aus- tra- lie	N.-Zé- lande												
M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M												
1909	29.2	0.5	0.3	5.3	57.7		33.6	82	51.5		2.8	7.8	11.7		1.6	0.8	0.4															
1912	33.6	0.7	0.3	7.1	63.6	12.1	30.4	90	68.4	2.6	3.3	9.5	17.4		2.0	0.9	0.5															
1915	39.1	0.8	0.2	-	54.9	12.1	42.4	-	73.5	2.8	3.2	7.4	16.2		2.6	0.7	0.5															
1918	71.3	1.3	0.6	147 ¹⁰	36.5	9.5	38.8	44 ¹⁰	56.3	3.7	3.4	8.3	74.0		3.7	0.9	1.0															
1921	134.0	1.5	0.6	195	102.3	113.6	21.7	199.8	183	172.5	10.1	8.4	26.6	54.9	20.5	6.4	5.2	2.7														
1924	120.0	2.2	0.6	433	149.3	200.9	25.2	140.0	420	154.5	10.6	7.9	21.6	41.7	39.1	6.0	8.2	4.7														
1927	107.5	3.4	0.7	901	140.5	207.8	31.8	133.0	796	175.3	11.7	8.8	24.7	46.4	59.5	3.4	12.2	5.8														
1930	122.7	-	2.6	1,338	154.5	263.2	30.2	127.5	974	181.2	11.6	9.5	25.7	54.9	83.5	3.4	-	5.7														
1933	166.8	-	2.4	1,496	117.2	264.1	21.3	120.9	1,273	212.6	11.7	8.8	19.2	49.7	51.1	3.0	-	5.6	9.4													
1936	196.6	8.8 ¹¹	2.8	1,556	148.1	239.0	28.1	106.7	1,286	267.9	13.4	8.9	25.8	62.0	61.8	2.6	16.1 ¹¹	6.3	9.4													
1939	226.3	10.2	2.1	1,438	206.9	286.0	31.2	114.2	1,531	330.3	16.5	11.7	21.0	69.4	67.9	3.4	20.7	10.1	9.3													
1942 ¹²	378.4	-	2.8	372	109.1	159.9	28.2	325.6	2,437	810.3	31.6	9.8	14.1	57.1	71.6	-	-	14.5	180.6	26.8	3.5											
1945	579.4	3.8	4.6 ¹³	188	96.3	104.4	21.5	496.9	2,355	1,226.5	45.7	10.5	17.0	83.0	79.5	- ¹⁴	76.9	71.4 ¹³	340.3	29.7	4.1											
1948	798.1	54.0	49.4	3,159	329.3	434.6	57.6	629.9	8,103	1,249.3	58.0	28.6	54.6	154.6	96.8	-	437.1	355.5	567.0	34.7	15.9											
1951 ¹⁵	814.2	178.0	75.9	4,353	240.6	492.7	91.9	707.9	7,996	1,440.1	73.1	28.6	51.5	189.7	101.6	-	941.5	676.9	565.8	57.2	16.8											

1. Autres taxes indirectes (en plus des monopoles, pour la France et l'Italie), n'apparaissant pas ici: Angleterre, Italie, Belgique, Suède, Australie.
2. Pour la Belgique, enregistrement compris dans successions (tableau III). Pour l'Angleterre, renferme impôts sur les successions, 1870-93. 3. Douanes et accise.
4. Cette série renferme probablement l'impôt sur les successions. Elle apparaît en partie dans les annuaires, sous le titre: transfert de propriétés.
5. Années 1871-75. 6. Année 1880. 7. Années 1876-80. 8. Années 1881-85. 9. Année 1890. 10. Année 1919.
11. Année 1938. 12. Pour la Belgique, comptes provisoires à partir de 1940. 13. Année 1946. 14. Pour les années 1945, 1948 et 1951, les "autres taxes" (5.4, 30.7, 17.3 millions) correspondraient vraisemblablement à timbres. Non incluses, cependant, dans les taxes indirectes ici. 15. Pour la France, prévisions, pour l'Angleterre, année 1950.

TABLEAU IV-B

STRUCTURE DE L'IMPÔT INDIRECT EN POURCENTAGE DU TOTAL DES TAXES¹

Douanes																Accise				Timbres et enregistrement ²				Ventes, chiffre d'affaires, fabrication, transaction				
Angle- terre	France	Italie	Belgi- que	Suède	Suisse	Aus- tra- lie	Angle- terre	Belgi- que	Suède	Aus- tra- lie	Norvè- lande ³	Angle- terre	Suède	Suisse ⁴	Norvè- lande	France	Italie	Suisse	Aus- tra- lie	Norvè- lande								
1840			12.6					21.5																				
1850			13.7					24.0																				
1860			14.6	36.2 ⁵				25.2	28.8 ⁵					4.8 ⁵														
1870	33.4	5.6	17.0	37.1 ⁶			32.1	22.7	28.4 ⁶			13.5	3.9 ⁶			20.3												
1873	31.6	7.7	-	-			38.7	-	-			14.9	-			32.0												
1876	30.7	8.2	-	42.7 ⁷			42.3	-	30.0 ⁷			16.9	3.8 ⁷			31.1												
1879	29.1	9.3	14.1 ⁸	42.2 ⁹			39.2	20.9 ⁹	31.9 ⁹			15.3	4.5 ⁹			32.6												
1882	27.0	11.0	-	-			38.1	-	-			17.2	-			29.5												
1885	27.5	11.1	17.2	46.5 ¹⁰			36.0	-	29.5 ¹⁰			18.2	4.9 ¹⁰			30.4	20.2											
1888	25.9	13.4	19.0	51.3			33.9	-	29.2			17.2	5.1			29.0	22.2											
1891	26.5	13.2	18.1	50.1			33.7	25.4 ¹¹	30.4			18.3	4.4			29.3	21.5											
1894	26.1	15.2	17.3	44.1			33.4	-	33.1			6.9	4.4			27.5	20.4											
1897	24.7	14.3	17.2	43.6			31.9	-	38.9			8.5	5.0			27.9	19.9											
1900	23.9	14.2	17.3	48.1			32.2	28.7	36.3			8.5	5.8			28.1	21.0											
1903	26.5	13.0	17.0	41.4			24.7	26.6	31.4			6.3	5.5			28.5	23.0											
1906	28.7	14.9	18.9	42.4			25.2	29.4	31.8		59.3	6.8	7.3		26.4	23.0	24.6											
1909	23.3	15.1	20.0	38.2			26.8	28.5	34.1		52.7	6.2	7.7		29.9	22.6	24.8											
1912	21.7	17.1	17.7	33.8		75.1	24.7	27.7	36.4	16.4	51.2	6.1	9.3		31.7	21.9	27.2											
1915	20.6	23.4	10.7	19.6		71.7	22.3	-	26.2	16.4	43.5	3.9	5.8		38.1	21.1	27.2											

	Douanes						Accise					Timbres et autres indirectes					Taxes, chiffre d'affaires, rétribution, transaction				
	Angle-terre	France	Italie	Belgique	Suède	Suisse	Australie	Angle-terre	Belgique	Suède	Australie	N.-É.-P.-I.	Angle-terre	Suède	Suisse	N.-É.-P.-I.	France	Italie	Suisse	Australie	N.-É.-P.-I.
1918	11.8	21.5	14.7	31.7 ¹²	4.9		38.6	1.3	9.6 ¹²	7.8	15.2	23.9	1.3	10.0		27.4	1.1	22.8			
1921	13.0	9.4	14.4	14.4	16.0	51.3	41.6	1.4	13.6	27.0	19.3	34.0	2.4	8.6	9.2	28.4	1.1	24.4			
1924	16.7	9.1	4.2	12.7	29.7	71.5	49.6	10.0	12.3	30.8	20.8	41.2	3.0	8.3	13.9	31.0	11.9	32.3			
1927	18.2	10.0	4.3	11.4	26.9	62.0	53.9	10.0	10.0	32.3	19.8	52.4	3.7	9.6	17.8	27.0	1.0	34.4			
1930	14.1	-	14.0	16.5	26.2	47.0	51.4	10.8	12.1	30.7	20.0	53.0	3.8	9.3	14.9	19.0	-	34.5			
1933	22.9	-	14.0	17.8	19.4	71.0	38.0	1.0	15.0	35.2	20.8	40.0	2.6	8.2	13.7	21.7	-	34.2			16.7
1936	26.6	16.1 ¹³	14.2	17.3	19.6	55.4	44.1	14.4	14.3	35.2	21.0	53.0	2.5	8.1	14.3	17.0	16.4 ¹³	36.0	16.6	14.0	
1939	26.3	16.2	14.0	14.8	18.7	53.7	42.1	12.8	15.6	24.9	22.2	46.0	2.3	6.3	12.7	13.4	16.0	43.5	21.2	14.0	
1942 ¹⁴	19.3	-	7.7	2.6	6.1	20.2	14.1	1.6	16.9	45.0	17.6	31.7	0.7	3.2	9.0	-	-	43.2	22.5	15.0	11.5
1945	14.5	2.1	3.0 ¹⁵	1.0	3.6	11.6	6.4	13.8	12.3	45.7	13.6	23.1	0.5	3.1	8.9	- ¹⁶	42.3	47.4 ^{1b}	37.9	6.8	5.9
1946	24.2	1.7	1.0	5.6	8.4	26.6	13.9	1.1	14.3	32.0	14.0	25.7	1.6	4.0	6.0	-	41.1	50.7	34.7	14.2	14.2
1951 ¹⁷	21.0	1.0	1.0	8.2	7.3	33.2	15.1	1.1	11.4	20.7	12.0	23.4	1.4	2.8	6.8	-	47.3	54.9	30.1	9.4	1.8

1. Les taxes indiquées (en plus des monopoles, pour la France et l'Italie), n'apparaissant pas ici, Angleterre, Italie, Belgique, Suède, Australie.
2. Pour la Belgique, les taxes ont compris dans successions (article 17). Pour l'Angleterre, renferme l'impôt sur les successions, 1870-1933.
3. Taxes et accise.
4. Cette série renferme probablement l'impôt sur les successions. Elle apparaît en partie dans les successions, le titre, transfert de propriété.
5. Années 1911-50. 6. Années 1866-70. 7. Années 1871-75. 8. Année 1880. 9. Années 187-80. 10. Années 1911-50.
11. Année 1900. 12. Année 1919. 13. Année 1930. 14. Pour la Belgique, taxes provisoires à partir de 1900. 15. Année 1940.
16. Pour les années 1946, 1948 et 1951, les "autres taxes" (1.0, 27.4, 14.1 etc.) correspondraient vraisemblablement à 50 francs. Or inclus, cependant, dans les taxes indirectes ici.
17. Pour la France, prévisions; pour l'Angleterre, année 1950.

Annexe 2

LES PRINCIPES ET LES REGLES DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Extrait d'un mémoire présenté
au gouvernement fédéral
par la Chambre de Commerce du District de Montréal
1948

L'impôt sur le revenu, devenu une institution permanente,
doit obéir à des principes sains et à des règles sûres

L'impôt sur le revenu n'a plus, dans notre législation fiscale, le caractère d'une mesure temporaire ayant pour objet de prélever des fonds pour des fins spéciales, bien qu'il ait été établi comme tel en 1917. En effet il est devenu de plus en plus clair dans les années 1920 à 1925 qu'il s'installerait dans nos habitudes fiscales, si bien qu'aujourd'hui, il revêt un caractère de permanence motivée qui l'établit sur une base institutionnelle définitive.

La technique fiscale moderne, en effet, cherche de plus en plus à s'appuyer sur l'impôt direct et à réduire de préférence les impôts indirects, ce qui suppose nécessairement, étant donné l'état général des finances publiques au Canada comme ailleurs, non seulement la persistance d'un impôt sur le revenu dans notre législation, mais encore la persistance d'un impôt pratiqué à des taux dont on n'aurait pas eu idée avant 1939, et ce, d'une façon devenue normale et acceptée.

Dans ces conditions, la Chambre de commerce de Montréal estime urgent d'attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité d'asseoir notre législation fiscale sur des principes sains et des règles sûres. D'une part, des principes sains pour établir un système d'imposition équitable. D'autre part, des règles sûres clairement exposées dans la loi même, de façon que les manipulations nécessaires (en vue d'accroître ou de diminuer le rendement de l'impôt selon les circonstances) puissent s'effectuer sans poser chaque fois un problème complexe d'équité dans la répartition des charges fiscales par le jeu des exemptions et des taux.

Outre les nombreuses modifications nécessaires pour éclaircir les termes de notre loi d'impôt telle que révisée dans le récent Bill 454, outre les principes nouveaux qu'il conviendrait d'introduire dans la technicité de la loi à certains égards, la Chambre de Commerce de Montréal croit qu'il est indispensable de procéder, au nom de la justice la plus élémentaire, à une révision complète de la conception des principes sous-jacents aux articles 25 et 31 actuels du Bill 454, concernant les exemptions accordées aux particuliers selon leur statut familial et les taux applicables au revenu imposable.

Les articles 25 et 31

Ces deux dispositions de notre loi d'impôt, comme les dispositions correspondantes des lois fiscales précédentes indiquent une reconnaissance des idées suivantes, à savoir:

- 1o qu'un certain minimum du revenu net n'est pas taxable;
- 2o que ce minimum doit varier avec les charges de famille;
- 3o que l'impôt doit être progressif, et non pas simplement proportionnel au revenu.

Toutefois, faute d'une délimitation assez précise des notions impliquées, le mode d'application de ces idées a donné lieu à des variations qui, envisagées sous l'angle des principes, sont fort erratiques. En fait, il semble de ce point de vue qu'elles ont été plutôt l'effet du hasard, et que le facteur rendement des impôts a surtout influencé le législateur. S'il est certain que le résultat de cette procédure a été satisfaisant pour les revenus du gouvernement, il est moins certain qu'il ait toujours été équitable pour toutes les différentes catégories de contribuables.

Deux nécessités à concilier

En fait il y a eu et il y a encore conflit entre a) la nécessité où se trouve le gouvernement d'obtenir des revenus appropriés à ses besoins, et b) la nécessité d'observer les exigences de la justice envers tous les contribuables. Or, ces conflits auraient pu être évités dans une bonne mesure si notre loi était autrement conçue. C'est là précisément le point de vue que la Chambre voudrait exposer au gouvernement en apportant un certain nombre de suggestions pratiques.

Ici l'on peut s'arrêter et se demander comment il se fait qu'il ait fallu plus de vingt-cinq ans avant de s'apercevoir des anomalies d'un système d'imposition dont les idées fondamentales n'ont pas subi de modifications importantes.

Une première réponse vient de ce que nous disions précédemment quant à la manière imprécise selon laquelle ces idées ont été appliquées, ce qui empêche de faire sortir au grand jour les vices du système. Tant que l'impôt s'est maintenu à de faibles taux et que les exemptions ont été relativement généreuses (ce qui fut le cas jusqu'en 1939), les vices n'en furent pas apparents; les sommes payées par les diverses classes de contribuables différaient en somme assez peu pour que le défaut, dans le cas du contribuable lésé, fût évident. Il n'en a plus été ainsi avec les nouveaux taux de guerre; certaines injustices sont alors devenues criantes, ce qui tout naturellement devait stimuler la recherche des causes qui les engendraient.

L'histoire des impôts au Canada

Une brève repasse de l'histoire des impôts au Canada nous permettra de constater ces choses.

De 1914 à 1918 en effet, les taux de l'impôt ne dépassèrent pas 4% sur la première tranche taxable de \$5,000; on prévoyait une exemption de \$1,500 ou de \$3,000 en 1917 (mais aucune exemption pour les enfants); à partir de 1918, l'exemption fut de \$1,000 ou \$2,000 plus \$200 par enfant. De 1920 à 1939, les exemptions furent souvent modifiées; elles le furent d'abord (jusqu'à \$500 de revenu par enfant et jusqu'à \$1,500 ou \$3,000 à la base), puis elles furent à la baisse à partir de 1931, jusqu'à \$1,000 ou \$2,000 et \$300 par enfant en 1939. Quant aux taux, ils ne retrouvèrent des niveaux comparables à ceux de 1920 qu'en 1933, alors qu'on établit les taux qui restèrent en vigueur jusqu'en 1939 (3% pour la première tranche taxable de \$1,000, plus 1% par tranche de \$1,000¹).

Mais en 1940, les exemptions furent réduites à \$750 et \$1,500 et le taux fut porté à 6% sur la première tranche de \$250; nous touchâmes ainsi, dès les premières modifications que la guerre fit subir à notre loi de l'impôt, le plus haut niveau d'imposition que nous ayons jamais connu. Et ce, d'autant plus qu'à l'impôt progressif vint s'ajouter l'impôt dit de défense nationale applicable à tout le revenu sans déduction à la base. Le fardeau devait ensuite s'accroître par le fait que, même inchangées, les exemptions de base en vinrent à être de moins en moins généreuses par suite de la hausse du coût de la vie. Même si depuis la guerre, la hausse du coût de la vie s'accompagne d'une hausse générale des revenus, l'impôt n'en reste pas moins relativement plus lourd en ce que les exemptions restent au niveau inférieur du stage précédent et permettent ainsi à l'impôt de toucher par des taux plus élevés des niveaux de vie qui n'ont en somme pas changé (i. e. dans la mesure où l'augmentation des revenus accompagne la hausse du coût de la vie).

1. Cf. Personal Income Taxes, Reference Book for Dominion - Provincial Conference on reconstruction, pp. 7-9.

Une deuxième réponse vient de ce qu'en fait, et en dépit des apparences et même des déclarations officielles, les idées fondamentales de notre loi d'impôt sur le revenu ont subi des transformations pendant la guerre. En établissant l'impôt de défense nationale, même avec la restriction ajoutée ensuite que la taxe ne devait pas affecter le revenu au point de le réduire à moins de \$1,200, on abandonnait, par le fait même, la deuxième idée qu'avait respectée notre loi jusque là, à savoir la garantie d'un revenu minimum non taxable tenant compte des charges familiales. Comme nous le verrons ci-après seul le revenu minimum du couple se trouvait ainsi protégé contre les invasions du fisc dans le domaine de l'impôt direct.

Les transformations de 1942 furent encore plus graves. Elles substituèrent à la méthode du revenu non taxable établi sur une base de tant par enfant, celle d'une réduction d'impôt accordée sur une base de tant par enfant. Elles rendaient ainsi taxables, à des taux d'autant plus élevés que les charges familiales étaient plus lourdes, des tranches de revenu qui devaient respectivement pourvoir tout juste à un peu plus que le minimum nécessaire, et qui, en fait, étaient probablement au-dessous, dans le cas du père de plusieurs enfants à tout le moins, par suite de l'insuffisance évidente du revenu exempté pour chaque enfant. C'est ce dont fait foi le tableau suivant:

TABLEAU I

Illustration du fonctionnement de la loi de 1943
du point de vue d'un taux applicable au delà du
revenu imposable après les exemptions¹

	Célibataire	Marié 2 enfants	Marié 10 enfants
REVENU NON TAXABLE	660	660	660
Revenu indirectement exempté par les réductions d'impôt			
Femmes: $\frac{150 \times 100}{30}$	-	500	500
Enfants: 1er $\frac{80 \times 100}{33}$	-	242	242
2e $\frac{80 \times 100}{33}$	-	242	242
3e $100 (5/33-75/37)$	-	-	218
4e $\frac{80 \times 100}{37}$	-	-	217
5e $\frac{80 \times 100}{37}$	-	-	217

1. Cf. L'Actualité Economique, mars 1944, p. 414.

Enfants:	Célibataire	Marié 2 enfants	Marié 10 enfants
6e $\frac{80 \times 100}{37}$	-	-	217
7e 100 (54/37-26/41)	-	-	209
8e $\frac{80 \times 100}{41}$	-	-	195
9e $\frac{80 \times 100}{41}$	-	-	195
10e $\frac{80 \times 100}{41}$	-	-	195
Total	660	1,644	3,307

Niveau du revenu égalisé selon
les charges familiales.

Taux applicable à la tranche immédiatement au-dessus de ce niveau.	30	37	41
--	----	----	----

On notera tout de suite l'apparition de ce taux décroissant du revenu exempté par enfant. Cette décroissance devait être érigée en système, au fur et à mesure des modifications que l'on apporta à l'impôt pendant la guerre; il suffit de citer comme exemple de ces modifications l'établissement de limites aux déductions pour frais médicaux et à l'épargne obligatoire. Or, ce système de la décroissance, seules des analyses minutieuses de notre législation pouvaient permettre d'en mesurer les effets -- effets que notre loi des allocations familiales a d'ailleurs fini par consacrer officiellement.

La combinaison de ces diverses modifications dont nous venons de donner quelques exemples, a abouti au résultat effarant que révèle le graphique suivant¹, à savoir que pendant la guerre où les parents étaient appelés à donner à la patrie le sang d'un nombre d'autant plus grand d'enfants que leur famille était plus nombreuse, l'accroissement des charges d'impôt fut lui aussi directement corrélatif à l'accroissement des charges familiales.

Les injustices que créait ainsi la loi ont été en partie corrigées depuis lors. Cependant, comme nous le verrons plus loin, cette correction ne fut pas complète; en effet, la nature particulière de la relation que l'on

1. Reproduit de L'Actualité Economique, juillet 1947, p. 354.

a établie depuis 1947 entre les allocations familiales et l'impôt, fait que l'on y maintient encore en vigueur, dans une certaine mesure, le principe de la réduction d'impôt au lieu du principe du revenu non taxable. Il reste donc de première importance d'attirer l'attention sur les erreurs de cette formule, afin de prévenir qu'on ne la rétablisse comme en 1943 et aussi afin de bien illustrer les dangers de modifications non basées sur les principes bien délimités et les règles sûres dont nous avons parlé précédemment et dont nous voulons rechercher les modalités dans ce qui suit.

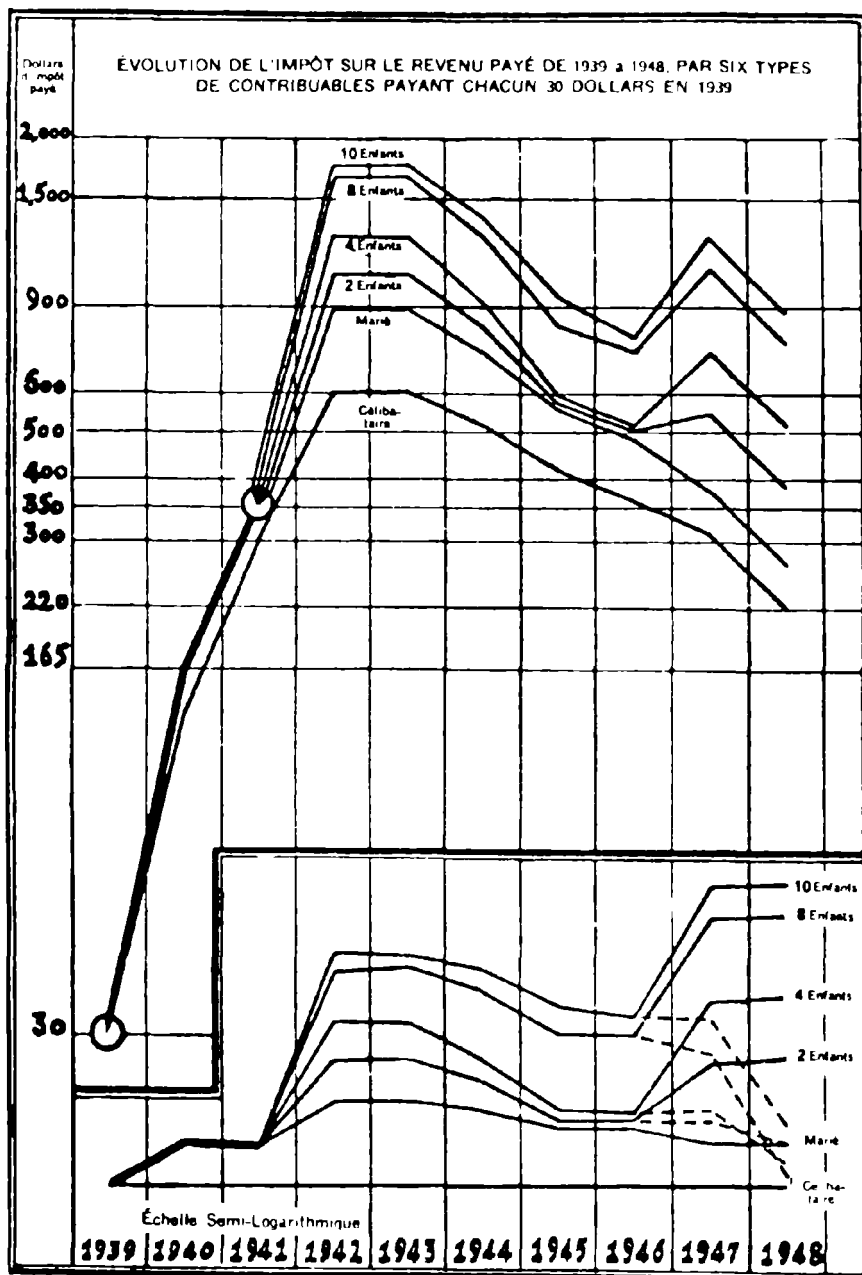
Deux grands principes de justice fiscale

Pour qu'un impôt sur le revenu soit conforme aux exigences de la justice du point de vue envisagé dans les articles 25 et 31, il semble que les deux conditions suivantes s'imposent de toute évidence:

- 1o que l'impôt ne frappe pas le minimum de revenu nécessaire au contribuable pour assurer son existence et celle de sa famille; (le minimum envisagé pouvant être évalué sur la base du strict ou du convenable selon les circonstances, mais devant toujours être le même pour tous);
- 2o qu'au dessus de ce minimum, une fois déterminé, l'impôt frappe le revenu de façon à assurer l'égalité de sacrifice entre les contribuables.

A. Le minimum nécessaire

Le minimum nécessaire, qui constitue l'objet de la première des deux conditions ci-dessus, n'a jamais soulevé de difficultés jusqu'en 1939 pour les raisons exposées précédemment. Avec l'impôt de défense nationale toutefois et les modifications de 1942, appuyées sur des taux de 30% à la première tranche taxable, les dangers devenaient plus sérieux. Seuls, en effet, les revenus de \$660 pour le célibataire et de \$1,200 pour les gens mariés se trouvaient protégés contre les empiètements fiscaux. Or si l'on estimait qu'il y avait lieu de voir à ce que les personnes mariées fussent dispensées de payer un impôt qui, une fois calculé, aurait eu pour effet de réduire le revenu au-dessus de \$1,200, n'était-il pas de justice élémentaire de protéger également l'équivalent de \$1,200 pour les familles d'un, deux, trois enfants et plus?



Le minimum nécessaire non respecté
en 1942

Ce n'aurait pas été sans besoin, car ainsi que le montre le tableau suivant, la loi de 1942 frappait le minimum nécessaire à l'existence de la famille:

Etat familial	Age des enfants	Revenu <u>minimum néces-</u> <u>saire en 1943</u> ¹	Impôt dû, y compris l'é- pargne obli- gatoire, tel que calculé selon la loi	Impôt payé par suite de la pro- tection d'un mi- nimum de \$1,200	Résidu après impôt
Marié		\$ 1,250	\$ 100.70	\$ 50.00	\$1,200.00
1 enfant	0-2	1,350	66.50	66.50	1,283.50
2 "	0-4	1,450	45.50	45.50	1,404.50
3 "	0-6	1,600	28.00	28.00	1,572.00
4 "	0-8	1,850	18.00	18.00	1,832.00
5 "	0-10	2,000	nil	nil	2,000.00
6 "	0-12	2,250	nil	nil	2,250.00

Or ce tableau lui-même n'envisage que des cas de familles jeunes (i. e. ayant de jeunes enfants pour lesquels on estime convenable la somme de \$100- \$150 par tête). S'il fallait tabler sur la famille moyenne, la situation n'en serait que plus mauvaise encore:

1. Les revenus minimums ont été établis d'après une étude sur "l'évolution des besoins dans la famille", publiée dans L'Actualité Economique de janvier 1948.

Nombre d'enfants	Age des enfants	Revenu minimum néces- saire en 1943	Impôt dû, y compris l'épargne obligatoire tel que cal- culé selon la loi	Impôt payé par suite de la pro- tection d'un mini- mum de \$1,200	Résidu après impôt
1	9 ans	1,450	90.00	73.50	1,376.50
2	6, 12 ans	1,750	104.50	104.50	1,645.50
3	4, 9, 14 ans	1,900	62.80	62.80	1,837.20
4	3, 7, 10, 14 ans	2,100	42.80	42.80	2,057.20
5	4, 7, 10, 14, 17 ans	2,550	132.80	132.80	2,417.20
6	2, 5, 8, 11, 14, 17 ans	2,650	68.80	68.80	2,581.20
7	2, 4, 7, 9, 11, 14, 17 ans	2,850	56.40	56.40	2,793.60
8	1, 3, 6, 8, 11, 13, 15, 17 ans	3,100	75.40	75.40	3,024.60
9	0, 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16 ans	3,250	56.90	81.50	3,168.50
10	0, 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18 ans	3,650	140.90	140.90	3,509.10

Insuffisance et injustices du système actuel des exemptions
d'impôt combinées aux allocations familiales

Aujourd'hui, il est vrai, on est revenu au système du revenu exempté, mais seulement de façon partielle. Notre loi actuelle reconnaît au célibataire et à l'homme marié respectivement, un revenu exempt d'impôt de \$750 à \$1,500, mais elle n'accorde que \$100 d'exemption par enfant de 16 ans, somme manifestement insuffisante (la loi le reconnaît en accordant \$300 pour les enfants de 16 à 18 ans), mais que l'on estime compensée par les allocations familiales qui constituent, pour les contribuables, comme l'équivalent de l'ancienne réduction d'impôt dans la loi de 1942.

Le contribuable est induit à être satisfait de ce système, parce que l'allocation lui vaut généralement plus que l'exemption de \$200 supplémentaires, dont il reste d'ailleurs à savoir si elle peut être considérée comme suffisante aujourd'hui. Telle qu'elle, à tout événement, on peut voir, par le tableau suivant, l'avantage que présente l'allocation pour celui qui n'aurait pas d'impôt à payer si on lui accordait l'exemption supplémentaire de \$200 par enfant au lieu des allocations. Dans cette éventualité, il n'y aurait, en effet, pas d'impôt à payer, mais non plus pas d'allocations reçues.

Tableau II

Avantage absolu qu'apportent actuellement les allocations familiales à celui qui ne paierait pas d'impôt s'il recevait l'exemption de \$300 au lieu des allocations

Nombre d'enfants	Revenu imposable en 1948 après les exemptions et qui ne le serait pas avec l'exemption de \$300 par enfant	Impôt payé	Allocations reçues			
			0-6 ans	6-10 ans	10-13 ans	13-16 ans
1	\$ 200	\$ 22	\$ 60	\$ 72	\$ 84	\$ 96
2	400	52	120	144	168	192
3	600	90	180	216	252	288
4	800	130	240	288	336	384
5	1,000	170	288	360	444	
6	1,200	210	336	420	504	
7	1,400	250	384	480	576	
8	1,600	290	420		588	
9	1,800	330	456		624	
10	2,000	370	504		660	

Il faut noter tout de même combien injustement l'avantage est réparti: le rapport entre l'impôt payé et l'allocation reçue décroît avec les enfants; à un enfant, il est de 2.7 et à 10, de 1.4 seulement, pour le cas de la famille n'ayant que des jeunes enfants. Le taux décroissant est une raison de ce fait, mais ce n'est pas la seule; de sorte que si on le rectifiait, le système fonctionnerait encore au détriment des grosses familles. De 1 à 4 enfants, le taux n'est pas décroissant et pourtant le rapport décroît quand même de 2.7 à 1.8 à cause du montant de taxe que représente le taux applicable aux dernières tranches de \$200, qui augmente avec le nombre d'enfants selon le même jeu, en somme, que dans notre tableau 1.

On objectera ici qu'en fin de compte, il y a revenus différents. Celui qui a \$200 de revenu imposé avec un enfant ne bénéficie que d'un revenu global de \$1,600, après les déductions pour fins de charité et frais médicaux; tandis que le père de cinq enfants ayant \$1,000 de revenu imposé, se trouve à disposer d'un revenu de \$3,000.

Il n'en reste pas moins que ce sont là tous des gens qui seraient sur le même pied avec l'exemption de \$300 par enfant, c'est-à-dire qu'ils ne paieraient pas d'impôt, alors que l'introduction des allocations familiales

dans le mécanisme de l'impôt désavantage précisément ceux-là qui ont le plus d'enfants.

De plus, le fait qu'il s'agisse d'injustes répartitions de sommes données en allocations en sus de l'impôt dû ne règle pas non plus le problème car si le gouvernement a le moyen de distribuer ces sommes, c'est dû précisément à l'impôt; de sorte qu'il serait plus équitable de laisser au contribuable le plein avantage d'exemptions plus fortes plutôt que d'en donner moins aux grosses familles (donc de leur en enlever par la perte d'exemptions plus fortes) pour donner plus aux petites familles.

D'ailleurs le cas du tableau II ci-dessus constitue un cas licite. Au fur et à mesure que le revenu imposé s'accroît, le déséquilibre grandit lui aussi jusqu'au point où le contribuable, en recevant des allocations familiales, finit par y perdre d'abord sur certains enfants, puis dans l'ensemble.

Cela commence au point où la dernière tranche de \$200 du revenu imposé doit porter un taux d'impôt de 30 à 48% dans le cas des 4 premiers enfants, de 24 à 42% pour le cinquième, de 18 à 36% pour le sixième et le septième, et de 12 à 30% pour les autres. Parce que, n'est-ce-pas, 30% d'impôt sur \$200 de revenu imposé supplémentaire représente exactement \$60, comme pour les allocations familiales. Les revenus imposés auxquels le contribuable commence ainsi à y perdre s'échelonnent entre \$8,500 et \$14,000, ce qui équivaut à un revenu imposable avant les exemptions de \$10,400 à \$15,000 maximum. La situation ne fait que s'aggraver ensuite.

Or à ceux qui sont portés à ne regarder que le côté pratique des choses -- et qui, n'étant pas dans les catégories sus-mentionnées, considéreront que des revenus de \$10,000 et plus sont assez importants pour qu'on puisse se désintéresser d'une injustice de quelques dizaines de dollars ou même de quelques centaines de dollars à leur égard, -- il importe de rappeler qu'il n'y a pas si longtemps des taux pareils de 30% et plus s'appliquaient à des tranches du revenu à partir de \$660; cela veut dire qu'en pratique la majorité des contribuables chargés de famille auraient perdu au change si, à ce moment, l'allocation n'avait pas été facultative en regard de l'impôt.

Au fur et à mesure que les circonstances à venir pourront obliger le gouvernement à élever les impôts directs, soit pour réduire davantage les impôts indirects, soit pour faire face à des éventualités, l'allocation familiale risque donc de constituer une justification de modifier l'impôt sans exemptions supplémentaires, au détriment des contribuables chargés de famille qui porteront encore une part relativement plus lourde du fardeau que les autres contribuables.

De toute façon, il semble clair que ce système, simple en apparence du point de vue administratif, mais extrêmement complexe sous l'angle

de la répartition équitable des charges fiscales selon les charges familiales, avec les combinaisons très nombreuses auxquelles il donne lieu, comme en font foi les données du tableau II et les explications des paragraphes suivants, ne constitue pas un mode sain d'organisation de notre régime fiscal.

Les injustices et les inégalités qu'il engendre sont d'autant plus inadmissibles que, dans le présent cas, il ne s'agit plus d'une gratuité ou d'une assistance comme dans le cas des allocations familiales envisagées indépendamment de l'impôt et pour ceux qui ne sont pas contribuables: bien au contraire, il s'agit dans le présent cas d'un droit du contribuable de garder, pour répondre à ses besoins et à ceux de sa famille, une partie suffisante du fruit de sa propre activité. En pareil cas, il est non seulement contestable, mais intolérable qu'on exerce une discrimination à l'égard de celui qui a plus d'enfants en posant en principe qu'il n'aura pas droit, parce qu'il a 5, 6, 7, 8 enfants ou plus, à des avantages équivalents à ceux qui n'en ont que de 1 à 4. Aussi pour toutes ces raisons théoriques et pratiques, la Chambre de Commerce propose-t-elle au gouvernement la suppression de ce mécanisme et le retour à celui du remboursement partiel ou total des allocations familiales selon l'importance du revenu imposable.

RECOMMANDATION: QUE LA LOI RECONNAISSE EXPRESSEMENT LE PRINCIPE DU MINIMUM NE- CESSAIRE-

Cette procédure compliquée étant éliminée, il deviendra simple de bâtir un régime de revenu de base non taxable qui tienne compte du minimum nécessaire. Et la Chambre estime que, pour la protection du contribuable contre les modifications trop exclusivement inspirées par l'idée du rendement à tout prix de l'impôt, le principe du minimum nécessaire garanti par un revenu de base exempt d'impôt devrait faire partie intégrante du texte de loi, notamment de l'article 25. De plus, elle suggère que le revenu exempté soit limité à ce revenu minimum nécessaire; le présent mémoire montrera ultérieurement qu'il est nécessaire à une application équitable de l'impôt de donner autrement les allègements supplémentaires.

Les autorités fédérales devraient donc faire établir immédiatement par l'Office fédéral de la Statistique, dans des études ou des enquêtes dont les résultats devront être rendus publics, des budgets établissant le revenu minimum convenable, non pas seulement pour la famille moyenne, mais pour les divers types de familles canadiennes, selon le nombre et l'âge des enfants de façon à arriver à une série de budgets familiaux types, grâce auxquels il serait facile, avec les revisions appropriées aux circonstances, de déterminer chaque année les exemptions applicables au revenu.

Le contribuable ne serait d'ailleurs pas seul à tirer des avantages de ce système, puisque dans les périodes de dépression, le seul ajustement des exemptions aux nouvelles conditions compenserait la tendance à la baisse des revenus en éliminant d'avance tout fondement aux arguments politiques généralement utilisés en la circonstance contre les modifications dans les exemptions.

Exemptions recommandées

En attendant, et sur la base des études déjà faites sur le sujet, la Chambre estime que pour l'année 1948, les exemptions relatives à l'état familial du contribuable pourraient difficilement être inférieures à l'échelle suivante :

Célibataire	\$ 750.00
Marié	1 500.00
Enfants de moins de 10 ans	250.00
Enfants de 10 à 18 ans	400.00
Enfants de 18 à 25 ans	600.00, tant qu'ils sont aux études

Article 25

En conséquence, la Chambre propose que le texte de l'article 25 (Bill 454) soit modifié pour se lire ainsi:

(25) (1) Afin de prévenir toute imposition qui, en vertu de la présente loi, pourrait entamer un minimum de revenu convenable, compte tenu des charges familiales du contribuable, l'Office fédéral de la Statistique établira chaque année, par des études et/ou des enquêtes appropriées, une série de budgets minimums types des familles canadiennes selon le nombre et l'âge des enfants. Ces budgets annuels serviront de base à la détermination d'un revenu que tout particulier aura le droit, dans chaque année d'imposition, de déduire de son revenu total avant le calcul de l'impôt. Pour l'année 1948, le revenu déductible s'établira comme suit:

a) \$1,500 dans le cas d'un contribuable qui, pendant l'année était:

(i) une personne mariée subvenant aux besoins de son conjoint;

(ii) une personne ayant une fille ou fils entièrement à sa charge s'il a :

- (A) moins de 18;
- (B) 18 à 25, s'il est aux études;
- (C) plus de 18 ans et souffrant d'une infirmité mentale ou physique qu'il rend incapable de subvenir à ses besoins.

(iii) et (ix) - idem Bill 454.

b) \$750 pour tout particulier ne tombant pas dans les catégories de l'alinéa a);

c) pour chaque enfant, ou petit fils, ou petite fille du contribuable, qui était entièrement à sa charge pendant l'année d'imposition et ayant

(A) (B) et (C) - comme ci-dessus:

- \$250, s'il a moins de 10 ans,
- \$400, s'il a de 10 à 18 ans,
- \$600, s'il a de 18 à 25 ans, à condition de satisfaire aux exigences de l'alinéa (B),
- \$600, s'il a plus de 18 ans et s'il tombe sous l'alinéa (C);

d) toute somme dépensée par le contribuable pendant l'année d'imposition pour le soutien d'une personne qui, durant l'année, était à sa charge:

(i) idem Bill 454;

(ii) son frère ou sa soeur,

(A), (B) et (C) - comme ci-dessus:

(iii) idem Bill 454;

cette somme ne devra toutefois pas excéder;

- s'il s'agit d'une personne tombant dans les catégories (i) et (iii): \$600;

- s'il s'agit d'une personne tombant sous la catégorie (ii):

\$250, si elle a moins de 10 ans,

\$400, si elle a de 10 à 28 ans,

\$600, si elle a de 18 à 25 ans, à condition de satisfaire aux exigences de l'alinéa (B)

\$600, si elle a plus de 18 ans et tombe sous l'alinéa (C)

e) quand un contribuable a bénéficié d'une exemption, de personne mariée en vertu de l'alinéa (a) par, ii et iii, il n'est pas autorisé à réclamer la déduction attribuée, en vertu des alinéas (c) et (d), à la personne pour laquelle il a déjà obtenu une déduction en vertu de l'alinéa (a).

B. - Le principe de l'égalité de sacrifice

Tous les contribuables doivent verser en impôts une somme proportionnellement égale d'argent, compte tenu du chiffre de leur revenu et du nombre de leurs enfants. Tel est le principe de l'égalité de sacrifice, ou de la justice en matière fiscale.

Or, jusqu'à date, l'on semble avoir considéré qu'en sus des exemptions de base, l'application d'un taux progressif au revenu imposé ait suffi, à elle seule, à satisfaire les exigences de la justice en matière d'impôt. L'établissement d'un taux progressif suivait la reconnaissance du fait qu'il est évidemment plus pénible de donner à l'Etat 30% d'un revenu imposé de \$1,000 que le même pourcentage d'un revenu imposé de \$100,000.

Cependant l'on ne s'est pas aperçu que les exemptions de base n'avaient nullement réalisé les conditions d'une égalité de sacrifice entre tous les contribuables ayant chacun, soit \$1,000, soit \$10,000, soit \$100,000 de revenu imposé.

En effet, si l'on prend le cas de deux individus qui bénéficient d'un même revenu imposé, mais dont l'un a dix enfants alors que l'autre est célibataire, le fait d'enlever à chacun une somme égale d'impôt par l'application d'un pourcentage égal à la même tranche de revenu, impose de bien plus grands sacrifices au père de dix enfants qu'au célibataire et ainsi proportionnellement pour les cas intermédiaires.

Pour fixer les idées sur un cas concret, si nous prenons, par exemple, une série de 12 contribuables passant par tous les états familiaux depuis celui de célibataire jusqu'à celui de père de 10 enfants et si nous leur supposons à tous un revenu imposé de \$500, il devient clair qu'en prenant à tous \$70, comme ce sera le cas en 1948, on demandera à chacun de sacrifier une part bien différente de son niveau de vie et de celui des personnes qui sont à sa charge. C'est cela qui constitue ici une inégalité de sacrifice.

Il est vrai qu'en 1948, les allocations familiales tendent à corriger cet écart en octroyant une somme qui vient en sus de ce que permettrait d'économiser la pleine exemption de base. Mais nous avons vu combien le système qui lie les allocations familiales à l'impôt est peu satisfaisant et arbitraire.

Du point de vue du problème qui nous intéresse ici, ce système demeure un expédient, qui n'est d'ailleurs pas sans danger comme nous l'avons vu; comme nous avons demandé la dissociation des allocations familiales et de l'impôt, nous ne nous en occuperons plus ici. Nous chercherons directement dans la structure propre du régime fiscal, les corrections à ces défauts.

N'est-il pas d'ailleurs plus conforme à l'esprit d'un pays de libres citoyens de commencer par avoir des impôts qui assurent, avec justice, la "libération de la crainte du fisc" dans l'emploi des fruits de son activité, plutôt que d'avoir une imposition tracassière, mal bâtie, excessivement onéreuse pour certaines classes de contribuables et dont on essaie ensuite de corriger les méfaits par des distributions gouvernementales gratuites?

Dans le cas qui nous occupe ici, il est clair que l'application de taux uniformes aux mêmes tranches de revenu sans tenir compte de la position familiale du contribuable constitue une injustice certaine. Car ne nous laissons pas abuser par le fait que les revenus imposés égaux s'appuient sur des exemptions de base différentes et représentent par suite des revenus globaux différents et plus élevés, pour les chargés de famille. En fait, ces exemptions de base plus élevées n'ont fait qu'égaliser les chances au début du calcul de l'impôt; il faut encore continuer à tenir compte des charges de chacun après les exemptions, dans le calcul de l'impôt sur le résidu.

Une question qui peut se poser ici est celle de savoir si des exemptions plus généreuses à la base, comme ce fut incontestablement la situation dans les années 1926 à 1930, alors que le revenu exempté atteignait \$3,000 pour les gens mariés et \$500 par enfant, ne pourrait pas régler le problème. Dans un sens oui, mais toujours sous la forme d'un expédient, car il paraît difficile sinon impossible de corriger par des exemptions très généreuses à la base une situation précise qui relève de la structure et de l'application des taux.

Quand les taux sont très bas et que les exemptions peuvent être très hautes, on peut arriver à noyer la difficulté; mais, dès que le système doit se resserrer pour donner un rendement plus élevé, la chose cesse d'être praticable et faute d'avoir résolu directement le problème à son point critique, on aboutit à des distorsions comme celles que nous avons connues pendant la guerre.

La solution véritable du problème consiste à rechercher quel est le taux qui doit prévaloir sur chaque tranche, au delà du minimum exempté, de telle façon que le standard de vie de chaque groupe familial soit frappé d'un impôt approprié à son état. Le problème se comprend d'une façon plus immédiate en le posant sous une autre forme, qui revient au même, à savoir que les mêmes taux devraient être appliqués sur des tranches qui varieraient avec chaque situation familiale de façon à représenter pour chacun un niveau de vie comparable, ce qui veut nécessairement dire une tranche d'autant plus forte que le noyau familial est important.

Une échelle de taux de base

Transposé directement dans la pratique, un tel système serait évidemment complexe. Une façon très simple de le réaliser a semblé être, à la Chambre, de transformer l'échelle actuelle des taxes par tranches en une échelle de taux de base valables, chacun, pour toute la portion du revenu excédant les exemptions de base, selon l'importance de ce revenu (ce qui peut, en somme, revenir au même que le taux progressif puisque celui-ci est toujours transformable en un taux unique). Ce taux de base s'appliquerait aux célibataires. Aux gens mariés et aux chefs de famille, on accorderait une réduction du taux équivalente à tant d'unités pour l'épouse et à tant d'unités pour chaque enfant, en partant de l'idée que les revenus différents correspondant à ces niveaux de vie égaux doivent être cotisés au même taux et que les taux uniformes sur des revenus uniformes doivent être corrigés en conséquence selon les charges de famille. Dans l'ensemble, et à cause du taux unique, le procédé aurait l'avantage de simplifier considérablement le calcul de l'impôt par le contribuable sans recours nécessaire à des tables, qui ne satisfont pas vraiment le petit contribuable toujours impressionné par un appareil technique d'allure mystérieuse, c'est-à-dire antipathique, pour lui.

Il va de soi qu'une pareille réforme de l'impôt, appelle également une série d'études ou d'enquêtes poursuivies par l'Office fédéral de la Statistique en vue d'établir ces équivalences de niveau de vie nécessaires au fonctionnement du système. Mais étant donné l'importance de l'impôt sur le revenu pour tous et chacun des citoyens du Canada, la Chambre croit que les fonds publics dépensés pour cette enquête, outre qu'ils donneraient lieu à des travaux scientifiques d'une grande valeur dans un domaine particulièrement intéressant du point de vue des études économiques et sociales, ne pourraient guère être mieux employés ailleurs. N'est-il pas primordial, en effet, qu'à même les perceptions imposées aux citoyens, on prélève ce qui est nécessaire pour s'assurer que ces perceptions se font sur une base équitable pour ces citoyens imposés?

La Chambre de Commerce de Montréal a d'ailleurs amorcé cette analyse. De ses premières conclusions, il se dégage qu'il est probablement impossible d'établir une réduction sur les taux (sur la base des charges familiales) qui corrige parfaitement l'injustice du taux uniforme si cette réduction est elle-même uniforme. La tendance semble être à une réduction qui devrait être d'autant plus forte que le revenu est élevé.

Il y a donc là une difficulté, mais cette difficulté n'est qu'apparente et constitue en réalité un avantage. Une des raisons sur lesquelles on semble s'être appuyé pour substituer la réduction d'impôt à l'exemption du revenu de base pour les enfants était à l'effet que l'exemption du revenu de base assurait, à la personne bénéficiant d'un gros revenu, une réduction exagérée d'impôt par comparaison avec ce que recevait le contribua-

ble plus pauvre. En effet, au contribuable dont la dernière tranche de revenu est taxée à 60%, par exemple, le revenu exempt de \$300 par enfant assure une réduction de \$180 dans l'impôt, alors qu'il ne donne que \$30 à celui qui n'est taxable qu'à 10%.

Sans vouloir discuter du bien fondé de l'argument, constatons que l'application d'une réduction de taux uniforme pour l'épouse et par enfant, se trouverait à désavantager les contribuables à gros revenu; ceux-ci ne se verraient compenser que pour une partie du déséquilibre résultant du système actuel. D'autre part, les contribuables à petits revenus et à charges familiales considérables se verraient quelque peu avantagés, si la réduction est établie au niveau du revenu moyen.

Pour le moment, et en attendant les conclusions précises de l'Office de la statistique, la Chambre en est venue à la conclusion que les unités de réduction sur le taux de base ne devraient pas être inférieures à 3% pour l'épouse et à 2% par enfant. La Chambre recommande que ce système de calcul de l'impôt soit établi immédiatement quitte à être révisé ultérieurement, après études plus approfondies. La révision qu'elle propose de l'article 31 est donc conçue sur ce plan. Les taux uniques de base qui y sont donnés équivalent, à peu près, (il y a nécessairement des différences mineures inévitables dans un mode de calcul différent) aux taux actuellement en vigueur sous leur forme progressive. Les réductions accordées pour charges de famille, combinées aux exemptions plus élevées à la base, engendreraient par suite une certaine réduction dans le rendement des impôts, qui serait d'autant plus forte que les charges de familles sont plus lourdes mais qui serait nulle au niveau du célibataire; ceci n'est que justice quand on se rappelle la tendance des augmentations du temps de guerre illustrée dans le graphique déjà vu.

Comme le gouvernement fédéral jouit actuellement d'excédents considérables, la Chambre croit que ce serait le bon moment pour instaurer un système plus équitable d'imposition sans qu'il en résulte de charges supplémentaires pour qui que ce soit. Toutefois, l'idée fondamentale du présent mémoire n'est pas d'insister sur des réductions d'impôt, mais sur un rajustement de la loi en vue de la rendre plus équitable, ce qui ne pose pas le problème du rendement. Si les propositions de la Chambre, telles que prises doivent engendrer une diminution trop considérable du rendement, le gouvernement n'aura qu'à relever en conséquence l'échelle des taux uniques proposée de sorte que le fardeau supplémentaire portera sur les célibataires et les personnes mariées n'ayant pas d'enfant, ou ayant un ou deux enfants seulement. Si l'on songe qu'en 1945, il n'y avait parmi les assujettis à l'impôt sur le revenu que 85,505 chefs de familles ayant 3 enfants et plus, sur un total de 2,450,00 contribuables (et leur nombre a dû diminuer depuis), il est clair qu'il en coûtera presque rien de plus à chacun des autres pour consentir à ce petit groupe des économies dont il a un grand besoin, alors qu'au contraire, il a été relativement plus chargé que

les autres depuis sept ans. Et il est probable que le même argument vaudrait encore en étendant la catégorie des réductions aux chargés de deux enfants. En supposant que les autres auraient à subir une augmentation maintenant, les chargés de famille de 1 et 2 enfants seraient en tout cas assurés de n'avoir plus à subir les inégalités qui se reproduiront inévitablement dès que les taux se remettront à la hausse.

Si l'on veut bien examiner attentivement le système d'imposition que constitue l'agencement des deux articles 25 et 31 tels que modifiés par les suggestions qui précèdent, on se rendra compte que le gouvernement disposera dorénavant d'un outil très précis qui lui permettra de manipuler taux et exemptions selon les besoins du moment sans exiger de certains contribuables des sacrifices indus qu'il ne demanderait pas aux autres. Et n'est-ce pas là ce qui doit constituer la première préoccupation d'une législation, quelle que soit l'étendue des sacrifices qu'elle ait par ailleurs à demander à la population qu'elle régit?

La Chambre propose donc, à la place de l'article 31 du Bill 454 actuel, le texte suivant (dont on verra les effets en pp. 318-19 sur quelques types de contribuables choisis à titre illustratif):

ARTICLE 31

31. (1) Les taux de base à appliquer au revenu imposable pour le calcul de l'impôt sont les suivants:

10%	pour le revenu excédant \$	1. mais n'excédant pas \$	100.
11%		100.	200.
12%		200.	300.
13%		300.	400.
14%		400.	500.
15%		500.	750.
16%		750.	1,000.
17%		1,000.	2,000.
18%		2,000.	3,000.
19%		3,000.	4,000.
20%		4,000.	5,000.
21%		5,000.	6,000.
22%		6,000.	7,000.
23%		7,000.	8,000.
24%		8,000.	9,000.
25%		9,000.	10,000.
26%		10,000.	11,000.
27%		11,000.	12,000.
28%		12,000.	13,000.
29%		13,000.	14,000.
30%		14,000.	15,000.

31% pour le revenu excédant \$	15,000.	mais n'excédant pas \$	10,000.
32%	16,000.		17,000.
33%	17,000.		18,000.
34%	18,000.		19,000.
35%	19,000.		20,500.
36%	20,500.		22,000.
37%	22,000.		23,500.
38%	23,500.		25,000.
39%	25,000.		28,000.
40%	28,000.		31,000.
41%	31,000.		34,000.
42%	34,000.		37,000.
43%	37,000.		40,000.
44%	40,000.		43,000.
45%	43,000.		46,000.
46%	46,000.		49,000.
47%	49,000.		55,500.
48%	55,500.		62,000.
49%	62,000.		68,500.
50%	68,500.		75,000.
51%	75,000.		81,500.
52%	81,500.		88,000.
53%	88,000.		94,500.
54%	94,500.		101,000.
55%	101,000.		109,000.
56%	109,000.		117,000.
57%	117,000.		125,000.
58%	125,000.		133,000.
59%	133,000.		141,000.
60%	141,000.		149,000.
61%	149,000.		166,000.
62%	166,000.		183,000.
63%	183,000.		200,000.
64%	200,000.		220,000.
65%	220,000.		240,000.
66%	240,000.		260,000.
67%	260,000.		300,000.
68%	300,000.		360,000.
69%	350,000.		400,000.
70%	400,000.		500,000.
71%	500,000.		600,000.
72%	600,000.		700,000.
73%	700,000.		800,000.
74%	800,000.		900,000.
75%	900,000.		1,000,000.
76%	1,000,000.		1,200,000.
77%	1,200,000.		1,400,000.
78%	1,400,000.		1,600,000.
79%	1,600,000.		1,800,000.
80%	1,800,000.	et plus	

- (2) Dans l'établissement du taux réel applicable, dans chaque année d'imposition, au revenu imposable de tout particulier, le contribuable pourra réduire le taux de base de 3 unités s'il a pu se réclamer de l'alinéa (1) (a) de l'article 25 et de 2 unités pour chacune des personnes qu'il a déclarées comme lui étant à charge en vertu des alinéas (1) (c) et (d) de l'article 25.
- (3) Dans le calcul de son impôt, le contribuable est autorisé à verser au percepteur, à titre d'impôt, toute partie de son revenu excédant l'une des tranches de revenu apparaissant au tableau de l'alinéa (1) précédant et à appliquer au résidu le taux de base de la tranche inférieure à laquelle il s'est ainsi ramené.
- (4) A son impôt tel que calculé selon les paragraphes (1), (2) et (3) précédant, le contribuable ajoutera, s'il a reçu les allocations familiales, une part de ces allocations égale à 10% pour chaque tranche complète de \$200 de revenu imposable.
- (5), (6), (7), (8), idem Bill 454, (2), (3), (4), (5);

DEUX EXEMPLES ILLUSTRANT LE
FONCTIONNEMENT DES NOUVEAUX
ARTICLES 26 ET 31

1er CAS — TAUX EQUIVALENTS POUR LE CELIBATAIRE AUX TAUX DES IMPÔTS ACTUELS

	Célibataire		Marié — sans enfant		Marié — 6 enfants 2 de 4 à 6 2 de 6 à 10 2 de 10 à 13		Marié — 8 enfants 2 de 6 à 10 2 de 10 à 13 2 de 13 à 18 2 de 18 à 20	
	Situation actuelle	Régime proposé	Situation actuelle	Régime proposé	Situation actuelle	Régime proposé	Situation actuelle	Régime proposé
Revenu global net	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ 5,000
Revenu de base	<u>750</u>	<u>750</u>	<u>1,500</u>	<u>1,500</u>	<u>2,800</u>	<u>3,300</u>	<u>2,300</u>	<u>4,800</u>
Revenu imposable	\$ 4,250	\$ 4,250	\$ 3,500	\$ 3,500	\$ 2,400	\$ 1,700	\$ 2,700	\$ 200
IMPÔT								
	\$ 670				\$ 70		\$ 70	
	plus				plus	17%	plus	11%
	22%	20%		19%	20%	-5%	20%	-3%
	sur			-3%	de	-12%	sur	-16%
	<u>\$ 750</u>				<u>\$ 2,400</u>		<u>\$ 2,200</u>	
Impôt	\$ 835	\$ 850	\$ 670	\$ 560	\$ 560	\$ 34	\$ 510	0
Allocations familiales conservées					896 (100%)	79 (20%)	468 (100%)	421 (90%)
Coût (-) ou gain (+) net après avoir tenu compte des allocations familiales					- \$ 154	+ \$ 45	- \$ 42	+ \$ 421

**2e CAS — TAUX ACCRUS DE FAÇON A LAISSER L'IMPÔT AU
MÊME NIVEAU QUE L'IMPÔT ACTUEL DANS LE CAS
DE FAMILLE SANS ENFANT**

	Célibataire		Marié — sans enfant		Marié — 6 enfants 2 de 4 à 6 2 de 6 à 10 2 de 10 à 13		Marié — 8 enfants 2 de 6 à 10 2 de 10 à 13 2 de 13 à 16 2 de 16 à 25	
	Situation actuelle	Régime proposé	Situation actuelle	Régime proposé	Situation actuelle	Régime proposé	Situation actuelle	Régime proposé
Revenu imposable (comme précédemment)	\$ 4,280	\$ 4,250	\$ 3,500	\$ 3,300	\$ 2,400	\$ 1,700	\$ 2,700	\$ 200
	IMPÔT							
	\$670 plus 22%	23%		22% -3%	\$ 70 plus 20% de	20% -3% -13%	\$ 70 plus 20%	16% - 3% -16%
	\$180				\$ 2,400		\$ 2,200	
	\$835	\$977	\$ 670	\$665	\$650	\$ 85	\$ 510	0
Allocations familiales conservées					396 (100%)	79 (20%)	468 (100%)	421 (90%)
Coût (-) ou gain (+) net					- \$154	- \$ 6	- \$ 42	+ \$421

Annexe 3

Résultats de diverses
formules d'arrangements financiers
entre le gouvernement fédéral et
les provinces,
base 1953-1954.

Tableau I

Situation financière du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, base 1953-1954
(Hypothèse : vétérans à charge du Fédéral; 15% impôts des compagnies au Fédéral)

	Fédéral	Terre- Neuve	Ile P.-E.	N.-E.	N.-B.	Québec	Ontario	Man.	Sask.	Alb.	C.B.
	(en millions de dollars)										
Revenus 1953-54 ¹	4,689	13	4	28	30	291	223	29	70	146	141
Impôts directs:											
Revenu des particuliers.....	-1,332	12	2	21	19	303	652	62	47	82	130
" compagnies.....	-1,080	9	1	15	11	310	533	42	8	43	86
Successions.....	- 39	0.2	0.1	2.0	1.1	6.6	18.7	1.5	0.9	1.9	6.0
	<u>2,258</u>	<u>34</u>	<u>7</u>	<u>64</u>	<u>61</u>	<u>911</u>	<u>1,427</u>	<u>135</u>	<u>126</u>	<u>273</u>	<u>362</u>
Impôts indirects ²	847	- 8	-2	-10	-16	-131	-101	- 9	-32	- 19	- 58
Revenus nets.....	<u>3,105</u>	<u>22</u>	<u>6</u>	<u>54</u>	<u>45</u>	<u>780</u>	<u>1,326</u>	<u>124</u>	<u>94</u>	<u>254</u>	<u>304</u>
Dépenses 1953-54 ³	4,348	34	7	63	49	310	443	47	86	126	170
Sécurité sociale, etc. ⁴	- 809	23	7	41	36	222	262	44	46	50	81
Dépenses totales.....	<u>3,539</u>	<u>57</u>	<u>14</u>	<u>94</u>	<u>84</u>	<u>532</u>	<u>705</u>	<u>91</u>	<u>131</u>	<u>176</u>	<u>250</u>
Excédent (+) ou déficit (-)	<u>- 434</u>	<u>-35</u>	<u>-9</u>	<u>-40</u>	<u>-39</u>	<u>+249</u>	<u>+621</u>	<u>+33</u>	<u>- 37</u>	<u>+ 78</u>	<u>+ 54</u>
Répartition des impôts directs selon gains provinciaux.....:											
Compagnies.....		+ 1	-	+ 4	+ 4	- 16	- 56	-	+ 25	+ 24	+ 13
Particuliers et successions.....		+10	+5	+30	+19	+ 2	-165	+14	+ 44	+ 31	+ 8
	<u>- 434</u>	<u>-24</u>	<u>-4</u>	<u>- 6</u>	<u>-16</u>	<u>+234</u>	<u>+401</u>	<u>+47</u>	<u>+ 32</u>	<u>+135</u>	<u>+ 75</u>
Baisse de 25% des impôts sur revenu des particuliers.....		- 3	-	- 5	- 5	- 75	-163	-16	- 12	- 20	- 33
Situation finale.....	<u>- 434</u>	<u>-27</u>	<u>-4</u>	<u>-11</u>	<u>-21</u>	<u>+159</u>	<u>+238</u>	<u>+32</u>	<u>+ 20</u>	<u>+115</u>	<u>+ 42</u>

1. Moins subventions fédérales dans les revenus provinciaux.
 Revenus fédéraux.

4. Voir tableau, p. 236.

2. Voir tableau, p. 239.

3. Moins subventions fédérales dans les

Tableau II

Situation financière du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, base 1953-1954
(Hypothèse: vétérans, sécurité de la vieillesse et assurance-chômage au Fédéral; 50% impôt des compagnies au Fédéral)

	Fédéral	Terre-Neuve	Ile P.-E.	N.-E.	N.-B.	Québec	Ontario	Man.	Sask.	Alb.	C.B.
	(en millions de dollars)										
Revenus 1953-54 ¹	4,689	13	4	26	30	291	223	29	70	146	141
Impôts directs:											
Revenu des particuliers.....	-1,332	12	2	21	19	303	652	62	47	82	130
" " compagnies.....	- 623	6	0.5	9	6	182	314	24	5	25	50
Successions.....	- 39	0.2	0.1	2.0	1.1	6.6	18.7	1.5	0.9	1.9	6.0
	2,695	31	7	58	56	783	1,208	117	123	265	327
Impôts indirects ²	847	- 8	-2	-10	-16	-131	-101	- 9	- 32	- 19	- 58
Revenus nets.....	3,542	23	5	48	40	652	1,107	108	91	236	289
Dépenses 1953-1954 ³	4,348	34	7	53	49	310	443	47	86	126	170
Sécurité sociale, etc. ⁴	- 412	14	4	20	19	129	120	21	24	28	32
	3,936	48	11	73	68	439	563	68	110	154	202
Excédent (+) ou déficit (-).....	- 394	-25	-6	-25	-28	+213	+544	+40	- 19	+ 82	+ 67
Répartition des impôts directs selon gains provinciaux:											
Compagnies.....		+ 1	-	+ 2	+ 2	- 10	- 32	-	+ 15	+ 14	+ 8
Particuliers et successions.....		+10	+5	+30	+19	+ 2	-166	+ 14	+ 44	+ 31	+ 8
	- 394	-14	-1	+ 7	- 7	+205	+347	+ 54	+ 38	+127	+ 83
Baisse de 26% des impôts sur le revenu des particuliers.....		- 3	-	- 5	- 5	- 75	-163	- 15	- 12	- 20	- 33
Situation finale.....	- 394	-17	-1	+ 2	-12	+130	+184	+ 39	+ 26	+107	+ 50

1. Moins subventions fédérales dans les revenus provinciaux.
les revenus fédéraux.

4. Voir tableau, p. 236.

2. Voir tableau, p. 239.

3. Moins subventions fédérales dans

Tableau III

Situation financière du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux; base 1953-1954
(Hypothèse : vétérans, sécurité de la vieillesse, assurance-chômage, allocations familiales au fédéral;
75% de l'impôt sur les compagnies au fédéral)

	Fédéral	Terre- Neuve	Île P.-E.	N.-E.	N.-B.	Québec	Ontario	Man.	Sask.	Alb.	C.B.
	(en millions de dollars)										
Revenus 1953-1954 ¹	4,689	13	4	26	30	291	223	29	70	146	141
Impôts directs:											
Revenu des particuliers.....	-1,332	12	2	21	19	303	662	62	47	82	130
" " compagnies.....	- 312	5	-	5	3	91	157	12	3	13	25
Successions.....	- 39	0.2	0.1	2.0	1.1	6.6	18.7	1.5	0.9	1.9	6.0
	<u>3,006</u>	<u>28</u>	<u>6</u>	<u>54</u>	<u>53</u>	<u>692</u>	<u>1,051</u>	<u>105</u>	<u>121</u>	<u>243</u>	<u>302</u>
Impôts indirects ²	847	- 8	-2	-10	-16	-131	-101	- 9	- 32	- 19	- 58
Revenus nets.....	<u>3,853</u>	<u>20</u>	<u>4</u>	<u>44</u>	<u>37</u>	<u>561</u>	<u>950</u>	<u>96</u>	<u>89</u>	<u>224</u>	<u>244</u>
Dépenses 1953-1954 ³	4,348	34	7	53	49	310	443	47	86	126	170
Sécurité sociale, etc. ⁴	- 62	2	1	3	4	18	18	3	5	4	6
Dépenses nettes.....	<u>4,286</u>	<u>36</u>	<u>8</u>	<u>56</u>	<u>53</u>	<u>328</u>	<u>461</u>	<u>50</u>	<u>91</u>	<u>130</u>	<u>176</u>
Excédent (+) ou déficit (-).....	- 433	-16	-4	-12	-16	-233	-491	- 46	- 2	- 94	- 68
Répartition des impôts directs selon gains provinciaux.....											
Compagnies.....	-	-	-	+ 1	+ 1	- 6	- 16	-	+ 8	+ 7	+ 4
Particuliers et successions.....	+10	+5	+30	+19	+ 2	+165	+14	+44	+31	+ 8	
	<u>- 433</u>	<u>- 6</u>	<u>+1</u>	<u>+19</u>	<u>+ 4</u>	<u>+ 230</u>	<u>+310</u>	<u>+ 60</u>	<u>+50</u>	<u>+132</u>	<u>+ 80</u>
Moins de 25% de l'impôt sur les parti- culiers.....	- 3	-	- 6	- 5	- 75	-163	- 15	-12	- 20	- 33	
Situation finale.....	<u>- 433</u>	<u>- 9</u>	<u>+1</u>	<u>+14</u>	<u>- 1</u>	<u>+ 155</u>	<u>+147</u>	<u>+ 45</u>	<u>+38</u>	<u>+112</u>	<u>+ 47</u>

1. Moins subventions fédérales dans les revenus provinciaux.
 les revenus fédéraux.

4. Voir tableau, p. 236.

2. Voir tableau, p. 239.

3. Moins subventions fédérales dans

Tableau IV

Situation financière du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux: base 1953-1954
(Hypothèse : vétérans, sécurité de la vieillesse, assurance-chômage et allocations familiales au Fédéral)

	Fédéral	Terre- Neuve	Ile P.-E.	N.-E.	N.-B.	Québec	Ontario	Man.	Sask.	Alb.	C.B.
Revenus 1953-1954 ¹	4,689	13	4	26	30	291	223	29	70	146	141
Impôts directs:											
Revenu des particuliers.....	-1,332	12	2	21	19	303	652	62	47	82	130
Revenu des compagnies.....	-1,247	11	1	18	13	366	627	49	10	51	100
Successions.....	- 39	0.2	0.1	2.0	1.1	6.6	18.7	1.6	0.9	1.9	6.0
	2,071	36	7	67	63	966	1,521	141	128	281	377
Impôts indirects ²	847	- 8	-2	-10	-16	-131	-101	- 9	- 32	- 19	- 58
Revenus nets	2,918	28	5	57	47	835	1,420	132	96	262	319
Lépenses 1953-1954 ³	4,348	34	7	53	49	310	443	47	86	126	170
Sécurité sociale, etc. ⁴	- 62	2	1	3	4	18	16	3	5	4	6
Dépenses nettes	4,286	36	8	56	53	328	459	50	91	130	176
Excédent (+) ou déficit (-).....	-1,368	- 8	-3	+ 1	- 6	+507	+961	+82	+ 5	+132	+143
Répartition des impôts directs selon gains provinciaux:											
Compagnies.....		+ 2	-	+ 5	+ 5	+ 20	- 65	-	+ 30	+ 28	+ 16
Particuliers et successions.....		+10	+5	+30	+19	+ 2	-165	-14	+ 44	+ 31	+ 8
	-1,368	+ 4	+2	+36	+18	+529	+731	+96	+ 79	+191	+166
Baisse de 50% de l'impôt sur le revenu des particuliers.....		- 8	-1	-10	- 9	-150	-325	-31	- 24	- 41	- 60
Baisse de 25% de l'impôt sur les compagnies		- 3	-	- 4	- 3	- 91	-166	-12	- 3	- 13	- 20
Situation finale.....	-1,368	- 5	+1	+22	+ 6	+288	+250	+68	+ 52	+137	+ 76

1. Moins subventions fédérales dans les revenus provinciaux.
 les revenus fédéraux.

4. Voir tableau, p. 236.

2. Voir tableau, p. 239.

3. Moins subventions fédérales dans

(1)	Excédent (+) ou déficit (-) des provinces au Tableau I avant redistribution.....	-35
(2)	Répartition des impôts directs selon gains provinciaux si le déficit supplémentaire fédéral a été payé par des impôts sur re- venus des particuliers; Compagnies.....	+ 2
	Particuliers et successions.....	+ 9
		-24
(3)	Situation au tableau I après redistribution	-24

(1)	Solde du tableau II	-25
(2)	Compagnies.....	+ 2
	Particuliers et successions.....	+ 5
		-18
(3)	Situation au tableau II après redistribution	-14

(1)	Solde au tableau III	-16
(2)	Compagnies.....	+ 2
	Particuliers et successions.....	+ 3
		-11
(3)	Situation au tableau III après redistribution	- 6

Tableau V

Ile
P.-E. N.-E. N.-B. Québec Ontario Man. Sask. Alb. C.B.

A - Tableau I

-8	-40	-39	+248	+621	+33	-37	+ 78	+64
-	+ 5	+ 5	- 20	- 65	-	+30	+ 28	+16
<u>+4</u>	<u>+28</u>	<u>+18</u>	<u>+ 2</u>	<u>-142</u>	<u>+12</u>	<u>-38</u>	<u>+ 27</u>	<u>+ 7</u>
-6	- 9	-18	+230	+414	+45	+39	+133	+76
-4	- 6	- 6	+234	-411	-47	-32	-133	-76

B - Tableau II

-6	-25	-28	+213	+544	+40	-19	+ 82	+87
-	+ 5	+ 5	- 20	- 65	-	+30	+ 28	+16
<u>+3</u>	<u>+18</u>	<u>+10</u>	<u>+ 1</u>	<u>- 90</u>	<u>+ 8</u>	<u>+24</u>	<u>+ 17</u>	<u>+ 4</u>
-3	- 4	-13	+194	+389	+8	+38	+127	+86
-1	+ 7	- 7	+205	+347	+54	+38	+127	+83

C - Tableau III

-4	-12	-16	+233	+491	+46	- 2	+ 94	+68
-	+ 5	+ 5	- 20	- 65	-	+30	+ 28	+16
<u>+2</u>	<u>+ 9</u>	<u>+ 6</u>	<u>+ 1</u>	<u>- 52</u>	<u>+ 4</u>	<u>+14</u>	<u>+ 10</u>	<u>- 3</u>
-2	+ 2	- 5	+214	+374	+50	+42	+132	+86
-1	+19	+ 4	+229	+310	+60	+60	+132	+80

BIBLIOGRAPHIE

- ADAMS, Henry Carter, *The Science of Finance*, Henry Holt & Co., New-York, 1924.
- ALLIX, Edgard, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Rousseau et Cie, Paris, 1921.
- ANDERSON, William-H., *Taxation and the American Economy*, Prentice-Hall, New-York, 1952.
- ANTOINE, Ch., *Cours d'économie sociale*, Librairie Félix Alcan, Paris, 1921.
- BASTABLE, C.-F., *Public Finance*, MacMillan and Co., Limited, New-York, 1927.
- BROWN, Harry Gunnison, *The Economics of Taxation*, Henry Holt and Company, New-York 1924.
- BROWNLEE, O.-H. & ALLEN, Edward-D., *Economics of Public Finance*, Prentice-Hall, Inc, New-York, 1954.
- BULLOCK, Charles, *Selected Readings in Public Finance*, Ginn and Company, 1924.
- COLSON, C., *Cours d'économie politique, livre cinquième*, Félix Alcan, Paris 1909.
- DILLARD, Dudley, *The Economics of John Maynard Keynes*, Prentice-Hall, Inc., 1949.
- DUE, John-F., *Provincial Sales Taxes*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1953.
- EDGEWORTH, F.-Y., *Papers Relating to Political Economy*, vol. II, Mac-Millan and Co. Limited, Toronto, 1925.
- FAGAN, Elmer-D et MACY, C.-Ward, *Public Finance*, Longmans, Green and Co., London, 1934.
- GARNIER, Joseph, *Traité de finances*, Garnier Frères, Paris, 1883.
- HANSEN, Alvin-H., *Fiscal Policy and Business Cycles*, W.-W. Norton & Company, Inc., 1941.
- HANSEN, Alvin-H., *Economic Policy and Full Employment*, McGraw-Hill Book Company, Inc., New-York, 1947.
- HANSEN, Alvin-H., Et PERLOFF, Harvey-S., *State and Local Finance in the National Economy*, W.-W. Norton & Company, Inc., New York, 1944.
- HARRIS, Seymour-E., *The New Economics*, Alfred-A. Knopf, New-York, 1948.
- HUNTER, Merlin-Harold, *Outlines of Public Finance*, Harper & Brothers, New-York, 1921.
- JENSEN, Jens-P., *Problems of Public Finance*, Thomas-Y. Crowell Company, New-York, 1924.
- JEZE, Gaston, *Cours de finances publiques, 1931-32*, Marcel Giard, Paris, 1932.

- KEYNES, J.-M., *Essais de persuasion*, Librairie Gallimard, Paris, 1933.
- KEYNES, John-Maynard, *The General Theory of Employment Interest and Money*, Macmillan Co., of Canada, Limited, Toronto, 1936.
- LAFERRIERE, Julien et Waline, Marcel, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952.
- LAMONTAGNE, Maurice, *Le fédéralisme canadien*, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954.
- LAUFENBURGER, Henry, *Finances comparées*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1950.
- LAUFENBURGER, Henry, *Histoire de l'impôt*, Presses Universitaires de France, Paris, 1954.
- LERNER, Abba-P., *The Economics of Control*, MacMillan Company, New-York, 1944.
- LEROY-BEAULIEU, Paul, *Traité de la science des finances*, Guillaumin et Cie, 1877, Tome premier, Tome second.
- MARSHALL, Alfred, *Principles of Economics*, MacMillan and Co., Limited, London, 1952.
- MARX, Fritz Morstein, *Foreign Governments*, Prentice-Hall, Inc., New-York, 1949.
- MCCULLOCH, J.-R., *A Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System*, Longman, Brown, Green, and Longmans, London, 1851.
- MILL, John Stuart, *Principles of Political Economy*, John-W. Parker, London, 1868.
- MOORE, A.-Milton, *Financing Canadian Federation*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1953.
- PERRY, J.-Harvey, *Taxes, Tariffs, & Subsidies*, vols 1 et 2, University of Toronto Press, Toronto, 1955.
- PETRIE, J.-Richards, *The Taxation of Corporate Income in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1952.
- PIERSON, N.-G., *Les revenus de l'Etat*, M. Giard & E. Brière, Paris, 1913.
- PLEHN, Carl-C., *Introduction to Public Finance*, MacMillan Company, New-York, 1919.
- POOLE, Kenyon-E., *Fiscal Policies and The American Economy*, Prentice-Hall, Inc., New-York, 1953.
- RICARDO, David, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, London, 1821.
- SAY, Jean-Baptiste, *Traité d'économie politique*, Librairie Déterville, Paris, 1819.
- SAY, Jean-Baptiste, *Cours complet d'économie politique*, Société Typographique Belge, Bruxelles, 1844.

- SELIGMAN, Edwin-R. -A., L'impôt progressif, V. Giard & E. Brière, Paris, 1909.
- SELIGMAN, Edwin-R. -A., Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt, V. Giard & E. Brière, Paris, 1910.
- SELIGMAN, Edwin-R. -A., L'impôt sur le revenu, M. Giard & E. Brière, Paris, 1913.
- SELIGMAN, Edwin-R. -A., Essais sur l'impôt, M. Giard & E. Brière, Paris, 1914.
- SELIGMAN, Edwin-R. -A., Studies in Public Finance, MacMillan Company, New-York, 1925.
- SIMONS, Henry-C., Federal Tax Reform, The University of Chicago Press, Chicago, 1950.
- SMITH, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, 3 vols J. Maynard, Haymarket, London, 1811.
- SMITH, Dan-Throop et plusieurs autres auteurs, The Limits of Taxable Capacity, Tax Institute, Incorporated, Princeton, 1953.
- STAMP, Sir Josiah, The Fundamental Principles of Taxation, MacMillan and Co., Ltd., London, 1929.
- STOURM, René, Systèmes généraux d'impôt, Librairie Félix Alcan, Paris, 1912.
- TURGOT, Oeuvres de Turgot, Guillaumin, Paris, 1844.
- VON MERING, Otto, The Shifting and Incidence of Taxation, The Blakiston Company, Philadelphia, 1942.
- WAGNER, A., Traité de la science des finances, V. Giard & E. Brière, Paris, 1909, 1913.
- Les Physiocrates, Guillaumin, Paris, 1846.
- Les Economistes financiers du XVIII^e siècle, Guillaumin, Paris, 1851.
- Mélanges d'économie politique, Guillaumin, Paris, 1847.

RAPPORTS - REVUES - ANNUAIRES

- Parliamentary Debates on Confederation of British North American Provinces, Third Session, Provincial Parliament of Canada, Quebec, 1865, Ottawa, 1951.
- Acte de l'Amérique du Nord britannique et modifications y apportées, 1867-1951, Ottawa, 1952.
- Rapport de la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces, vols 1 et 2, 1867-1939, Ottawa, 1940.
- Conférence fédérale-provinciale du rétablissement "Propositions du gouvernement du Canada", Ottawa, 1945.
- Advisory Committee on Reconstruction (Report), Ottawa, 1943.
- Conférences fédérales-provinciales, 1927-1941, Ottawa, 1951.

- Conférence fédérale-provinciale (1945), Mémoires du Dominion et des Provinces et délibérations de la conférence plénière, Ottawa, 1946.
- Conférence fédérale-provinciale, (1950), Compte rendu des délibérations, Ottawa, 1951.
- Débats de la Chambre des Communes, Discours du Budget, 1928-1955, Ottawa.
- Financial Statistics of Provincial Governments 1952, Revenue and Expenditure, D.B.S., Ottawa, 1954.
- Principal Taxes and Rates, Federal, Provincial and Selected Municipal Governments 1953, D.B.S., Ottawa, (Special Compilation).
- Preliminary Analysis of Revenue and Expenditure of Provincial Governments 1953, D.B.S., Ottawa, 1954.
- Principal Taxes and Rates, Federal, Provincial and Selected Municipal Governments 1954, D.B.S., Ottawa, 1954.
- National Accounts Income and Expenditure 1950-1953, D.B.S. Ottawa, 1954.
- Public Accounts of Canada 1954, D.B.S., Ottawa, 1954.
- Taxation Statistics, Department of National Revenue, Ottawa, 1954.
- Financial Statistics of Municipal Governments, Summary of Revenue, Expenditure and Tax Collections, 1953, D.B.S., Ottawa, 1955.
- Canadian Tax Journal, Vol. I, no 3, 1953, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1953.
- Journal of Economic History (The), Vol. VI, May 1946, New-York University Press, New-York, 1946.
- Revue de science et de législation financières, no 4, octobre-décembre 1953, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- Statistiques & Etudes Financières, 1950-1955, Ministère des Finances, Imprimerie Nationale, Paris.
- Statistiques & Etudes Financières, Supplément, "Finances Comparées", 1949-1952, Ministère des Finances, Imprimerie Nationale, Paris.
- Statistiques & Etudes Financières, Supplément, "Finances Françaises", 1953, Ministère des Finances, Imprimerie Nationale, Paris.
- Annuaire Statistique 1952, Nations Unies, New-York, 1952.
- Inventaire de la situation financière au 1er novembre 1949, Statistiques et Etudes financières, Imprimerie Nationale, Paris, 1949.
- Statistical Digest of the War, Longmans Green and Co., London, England, 1951.
- The Stateman's Year-Book, 1949, 1952, MacMillan and Co., Limited, London, 1952.
- The Coordination of Federal, State, and Local Taxation, Report of the Joint Committee of the American Bar Association, the National Tax Association, and the National Association of Tax Administrators.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....		1
Chapitre I	Victoire de la politique fiscale du gouvernement central canadien.....	3
	I- De la Confédération au Rapport Sirois; les bases constitutionnelles -- la Constitution et la jurisprudence du Conseil Privé, les opinions de Galt; attitudes fédérales avant le Rapport Sirois -- Sir Thomas White, le gouvernement Bennett, Conférence fédérale provinciale de 1935, formation de la Commission Sirois;	
	II- Le Rapport Sirois et la guerre: Le Rapport et ses conclusions; la politique de guerre; les théories fédérales d'après-guerre; le retour à la tradition avec les budgets des années '50.	
Chapitre II	La théorie générale des finances publiques.....	35
	I- La théorie et ses évolutions: théories d'avant-guerre -- l'exposé de Waline, points de vue spéciaux de Wagner et de Fisher; la nouvelle théorie -- Keynes, Lerner et le budget cyclique; le rôle de l'impôt -- Hansen; la théorie de Maurice Lamontagne; points de vue keynésiens et théories fiscales avant Keynes -- Bodin, Hume, les classiques; l'apport spécifique du keynésianisme; keynésianisme et centralisation.	
	II- Analyse critique de la nouvelle théorie fiscale: fondements théoriques de la politique fiscale-- leur caractère hautement théorique, les limites théoriques de leur utilisation pratique; les principes en jeu -- compensation keynésienne et principe supplétif, néo-libéralisme ou politique organique, les finances publiques et le rôle de l'Etat, nécessité d'une politique prudente; les limites provenant du caractère rudimentaire de la théorie, la difficulté de la prévision, les obstacles politiques, la position de quelques auteurs récents, l'idée de flexibilité automatique de la politique fiscale des impôts directs, critique de la conception des impôts créateurs de revenus;	
	III- Le new-look en matière de relations fédérales-provinciales: les adoucissements de la politique du point de vue rigidité doctrinale keynésienne -- Hansen et le fédéralisme, les auteurs américains; conclusions.	

Chapitre III	Impôts directs et impôts indirects.....	84
	I- La notion d'impôts directs et indirects: les origines -- économistes financiers du XVIII; les premiers classiques -- les physiocrates, Adam Smith, Ricardo, Jean-Baptiste Say; Stuart Mill -- effort de classification rationnelle, son influence sur les décisions du Conseil Privé; la confusion des concepts après Stuart Mill -- La-salle, Stourm, Leroy-Beaulieu, divers auteurs, le rejet du critère de l'incidence, Colson, la position du Rapport Sirois.	
	II- La théorie de l'incidence et de la répercussion: définition des termes; les théories pré-classiques -- les théories du XVIIIe siècle, les Physiocrates; les premiers classiques -- Smith, Ricardo- de Ricardo à Seligman -- Jean-Baptiste Say, Stuart Mill, divers, Marshall, Seligman; conceptions actuelles -- Brownlee & Allen, Poole, Anderson; interprétation de l'histoire des théories -- les différences de temps, fausses interprétations de la théorie; théorie positive de l'incidence -- le point de vue de Von Mering, relations entre l'incidence et la position du contribuable sur le marché, incidence et moment de la perception de l'impôt, l'importance des éléments institutionnels, l'éclectisme des théories modernes.	
	III- La doctrine des impôts directs: les positions de principe -- Physiocrates et premiers classiques, la multiplicité des témoignages sur la supériorité théorique des impôts directs; les positions réalistes -- Marquis Garnier, Stuart Mill, Colson, Waline, Jean-Baptiste Say; histoire des impôts directs et indirects -- France et Angleterre sous l'Ancien Régime, la situation au XIXe siècle, les situations récentes.	
	IV- La critique de l'impôt indirect: formulation des critiques -- régressivité, effets sur les prix, caractère dissimulé, élasticité, l'attitude keynésienne; conception simpliste de l'incidence -- régressivité, effets sur les prix ou entrave au commerce; de la régressivité des impôts indirects -- examen objectif du problème, la Purchase Tax anglaise, l'aspect démocratique, les leçons de l'expérience; les effets économiques des impôts indirects.	
	V- Conclusions.	

Chapitre IV	L'incapacité financière des provinces.....	174
	La disparité des pouvoirs -- la thèse du Rapport Sirois, démonstration statistique de son caractère fallacieux, le véritable problème dans la perspective du Rapport Sirois; juridiction monétaire -- la fausse position du problème, politiques fiscales fédérales et provinciales dans les années '30, interprétation faussée par des vues financières incomplètes, la conception initiale du rôle de la Banque du Canada, possibilité théorique et pratique d'une rectification de son rôle actuel, la finance déficitaire et les provinces, les conséquences de ces points de vue sur les conclusions historiques du Rapport Sirois, une politique de finance déficitaire provinciale serait mieux adaptée aux circonstances canadiennes; localisation géographique industrielle -- effet sur la perception des impôts.	
Chapitre V	Conclusions et formules.....	197
	I- Les principes de solutions: Critères -- le critère constitutionnel, l'esprit des textes; la répartition des pouvoirs sous son aspect philosophico-juridique -- la conception des Pères de la Confédération, l'exemple des divers autres états fédéraux; la répartition des pouvoirs sous son aspect fiscal -- le point de vue de Seligman, le Joint Committee of the American Bar Association; les objections quant à la définition des impôts -- l'utilisation possible des termes "directs" et "indirects"; les objections quant à la théorie économique -- tendances d'hier et tendances d'aujourd'hui; les objections quant à l'équilibre fiscal -- la remarque de Wagner, les ajustements possibles; les objections quant à l'administration fiscale -- description de Seligman, la solution des subventions; les objections quant aux inégalités locales; l'alternative des impôts indirects -- convenue aux exigences du fédéralisme du point de vue politique, les avantages respectifs de la visibilité des impôts provinciaux et de l'invisibilité des impôts fédéraux; les juridictions mixtes.	
	II- Les formules d'application: la répartition des pouvoirs -- la détermination des besoins; le mode de répartition -- selon l'assiette, effets pratiques sur les finances fédérales et provinciales, nécessité de permettre aux provinces de percevoir les impôts provenant de revenus gagnés sur leur territoire, application aux impôts sur les compagnies, application aux impôts sur les revenus des particuliers, les modes de calcul et de règlement	

nécessité d'aider les Maritimes, le gouvernement fédéral et la redistribution fiscale; solutions de rechange; les autres plans -- le système actuel des accords fiscaux, le plan Drew, le plan de la Chambre de Commerce, le plan des comptables agréés, le plan de la Fédération des Unions industrielles, le système de la déductibilité, la solution de Maurice Lamontagne; conclusions.

- Annexe 1** Evolution des revenus fiscaux de certains pays depuis la fin du XIXe siècle, par André Bergevin et Pierre Harvey..... 267
 Introduction; méthodes de classification; tableau I - structure des revenus de l'Etat en Angleterre, France, Italie, Belgique, Suède, Suisse, Australie et Nouvelle-Zélande; tableau II-A - impôts directs et impôts indirects dans les mêmes pays; tableau II-B - importance des impôts directs et des impôts indirects dans le total des recettes de l'Etat dans les mêmes pays; tableau II-C - importance des impôts directs et des impôts indirects dans le total des recettes fiscales des mêmes pays; tableau III-A - structure de l'impôt direct dans les mêmes pays; tableau III-B - structure de l'impôt direct en pourcentage du total des taxes dans les mêmes pays; tableau IV-A - structure de l'impôt indirect dans les mêmes pays; tableau IV-B - structure de l'impôt indirect en pourcentage du total des taxes dans les mêmes pays.
- Annexe 2** Les principes et les règles de l'impôt sur le revenu, mémoire au gouvernement fédéral de la Chambre de Commerce du District de Montréal..... 297
 Nécessité de règles et principes sûrs; études des articles 25 et 31 de la loi de l'impôt relatif aux exemptions statutaires et aux taux; l'histoire des impôts au Canada; l'iniquité familiale de l'impôt sur le revenu pendant la guerre; les deux grands principes de justice fiscale; le minimum nécessaire; l'égalité de sacrifice; recommandations; illustrations.
- Annexe 3** Résultats de diverses formules d'arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces, base 1953-1954..... 321
 Tableau I - situation financière du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans l'hypothèse I; tableau II - Idem pour hypothèse II; tableau III, Idem pour hypothèse III; tableau IV - Idem, pour hypothèse IV;

tableau V - Comparaison relative à l'usage des impôts
sur les revenus plutôt que de l'impôt des compagnies
pour les ajustements.

Bibliographie.....	329
--------------------	-----