



Province de Québec

**LES ASPECTS FINANCIERS
DE L'INEGALITE ECONOMIQUE
DES PROVINCES CANADIENNES**

ROLAND PARENTEAU

*Professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
de l'Université de Montréal*

Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1955



Province de Québec

**LES ASPECTS FINANCIERS
DE L'INEGALITE ECONOMIQUE
DES PROVINCES CANADIENNES**

ROLAND PARENTEAU

*Professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
de l'Université de Montréal*

Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1955

P R E S E N T A T I O N

Monsieur Roland Parenteau a fait ses études au Collège Grasset (B.A. 1942), à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales (Licence 1945) et à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (diplôme 1949); il est professeur de sciences économiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales depuis 1945, et à la Faculté des Sciences Sociales Economiques et Politiques de l'Université de Montréal depuis 1951; il a été secrétaire de la rédaction de l'Actualité Economique de 1949 à 1955 et collabore régulièrement à plusieurs revues et journaux: L'Action Nationale, Commerce, etc.

Dans la présente étude, monsieur Parenteau discute à fond la théorie répandue depuis un certain nombre d'années, et selon laquelle l'inégalité économique des provinces canadiennes nécessiterait la centralisation fiscale, plus précisément la remise au gouvernement fédéral des trois grands impôts directs: impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des corporations, impôt sur les successions; il établit la distinction entre l'inégalité économique qui se mesure d'après les niveaux de vie et l'inégalité fiscale qui se mesure d'après l'aptitude des provinces à se procurer par les trois grands impôts ci-dessus les ressources nécessaires à leur administration. Il démontre que certaines provinces à faible niveau fiscal ont cependant un niveau de vie très élevé.

Un régime de péréquation bien établi corrigerait déjà en très grande partie la disparité actuelle. Quant au reste, une politique économique visant à accroître la productivité ou à diversifier l'économie des provinces désavantagées corrigerait la situation sans exiger la centralisation fiscale.

La Commission royale est reconnaissante de la collaboration de M. Parenteau à son travail. Il faut noter cependant que les opinions qu'il émet dans cet appendice lui sont personnelles et n'engagent pas la responsabilité de la Commission.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE
SUR LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

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

Le problème de l'inégalité économique des provinces n'est pas nouveau. Lors des discussions préparatoires à l'Acte de 1867, on s'était rendu compte que la situation des diverses colonies anglaises de l'Amérique du Nord qui projetaient de s'unir sous forme fédérative était assez variable. A ce moment-là, le Québec et l'Ontario, qui commençaient à s'industrialiser, passaient pour riches. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse au contraire passaient pour pauvres. Ces deux dernières colonies avaient connu jadis une grande prospérité basée sur l'exploitation du bois, mais dans la deuxième partie du siècle, elles avaient vu se fermer leurs principaux marchés d'exportation.

On ne considérait sans doute pas cette divergence de situation entre provinces comme irrémédiable, car on n'y accorda que relativement peu d'attention lors de la Confédération. Il avait été décidé alors que, pour fournir aux provinces des revenus suffisants pour leurs besoins, et parce qu'elles avaient abandonné au gouvernement central les sources de revenus les plus rentables, celui-ci leur verserait des subventions statutaires. De façon à éviter cependant les récriminations, on décida de les calculer sur une base strictement égalitaire (par tête d'habitant) et elles devaient demeurer fixes d'année en année.

Toutefois, dès 1867, et à titre exceptionnel, les Pères de la Confédération avaient prévu un octroi spécial annuel de 63,000 dollars à verser au Nouveau-Brunswick pendant dix ans. Deux ans plus tard, c'était au tour de la Nouvelle-Ecosse de bénéficier d'un octroi supplémentaire annuel de \$83,000.

Mais les dérogations ne devaient pas s'arrêter là. Par la suite, à diverses reprises, le gouvernement fédéral consentit à verser des subventions particulières, parfois considérables, à

certains gouvernements provinciaux, en plus des subventions statutaires. Seules les provinces d'Ontario et de Québec se contentèrent de ces dernières, qui étaient d'ailleurs devenues en 1907 ajustables à chaque recensement décennal en proportion de la population.

Malgré des revisions constantes à la hausse des subventions spéciales accordées à diverses provinces, leur importance ne cessa de décroître par rapport aux recettes totales des gouvernements provinciaux, du moins jusqu'à 1930. Car ceux-ci, avec le développement de leurs services, ont été appelés à taxer leurs contribuables beaucoup plus fortement qu'ils ne l'avaient fait auparavant. Le tableau 1 rend compte de ce phénomène pour un certain nombre d'années caractéristiques.

Les chiffres des années 1920 à 1940 comprennent les subventions pour des fins spécifiques (v.g. assistance-vieillesse, secours aux chômeurs, etc.). On constatera l'importance prise par ces subventions en 1935 et en 1940, années caractérisées par le versement de secours massifs de chômage.

La dernière colonne du tableau montre qu'après une baisse relative des subventions fédérales comme moyen de financement des gouvernements provinciaux, baisse qui se produit de 1880 à 1930, ces subventions retrouvent en 1935 presque leur niveau antérieur le plus élevé, c'est-à-dire qu'elles constituent près de la moitié des recettes provinciales.

Autour de 1940 cependant, l'accroissement des recettes provinciales, dû à un effort désespéré pour équilibrer leur budget à l'aide de nouveaux impôts, a favorisé de nouveau un renversement de tendance. Par la suite, le pourcentage des recettes provinciales constitué par les sommes venant du fédéral s'est maintenu à un niveau élevé, variant de 20 à 35 p. c., à cause surtout des subventions prévues par les ententes fiscales de 1941, 1947 et 1952.

Si le problème de l'inégalité économique des provinces date de 1867 et s'il a donné lieu à des récriminations répétées de la part de certaines provinces, il n'a jamais pris au fond une acuité considérable jusqu'en 1930. C'est qu'on se trouvait dans un contexte général de prospérité, où même les provinces les plus défavorisées, comme les Maritimes, jouissaient d'un niveau de vie relativement stable, quoique plus bas que la moyenne canadienne.

Mais la dépression économique des années consécutives à la crise de 1929 amena des chutes accentuées de revenus dans certaines provinces, en particulier les provinces de l'Ouest, qui avaient

T A B L E A U 1

Subventions statutaires et spéciales versées par le Fédéral aux provinces, 1870-1930

Année fiscale	Subventions statutaires	Subventions spéciales et conditionnelles	T O T A L	
	(millions de \$)	(millions de \$)	en millions	en p. c. des rev. prov.
1870	2.6	-	2.6	47
1880	3.4	-	3.4	50
1890	3.9	-	3.9	39
1900	4.3	-	4.3	32
1910	9.4	-	9.4	26
1920	13.2	1.7	14.9	15
1925	12.3	4.1	16.4	12
1930	12.5	3.8	16.3	9
1935	13.8	60.2	74.0	46
1940	13.8	66.6	80.4	27

SOURCE: Moore et Perry, FINANCING CANADIAN FEDERATION, Canadian Tax Foundation, pp. 78 à 81.

connu dans la décade précédente une situation florissante. Et ce fut l'origine d'une clameur autrement plus forte que ce que l'on avait jamais connu auparavant, qui détermina d'abord une enquête de la jeune Banque du Canada (fondée en 1934) sur les finances des provinces de l'Ouest et ensuite une enquête de plus grande envergure sur tout le problème des "relations entre le Dominion et les provinces". Le rapport de la Commission d'Enquête nommée à cet effet devint la charte à l'usage des partisans de la centralisation des pouvoirs. Cette charte trouva son application la plus poussée dans les ententes fiscales entre Ottawa et les provinces, que l'on renouvelle périodiquement depuis 1941.

C'est dans les provinces de l'Ouest que l'on voit apparaître les critiques les plus sévères à l'égard du régime fédératif. Le Manitoba en particulier fut officieusement à l'origine de la nomination de la Commission Rowell-Sirois.

Le 7 août 1945 en effet, M. Stuart Garson, alors premier ministre du Manitoba et maintenant ministre de la Justice dans le cabinet fédéral, le reconnaissait en toutes lettres quand il disait, devant les délégués de la Conférence fédérale-provinciale:

"Il y a huit ans que nous soumettons des propositions. (...) C'est la situation financière de la province du Manitoba qui fut la cause immédiate de la recommandation de la Banque du Canada relativement à la nomination de la Commission Sirois. Depuis cette date, et même auparavant, nous avons profité de toutes les occasions pour tâcher de créer au Canada une opinion publique qui nous permit et permit à toute autre province se trouvant dans une situation semblable de sortir de l'impasse financière dans laquelle nous ont jetés les relations existantes entre le Dominion et les provinces." (1)

On trouve une confirmation de ce fait dans le discours du budget présenté à la législature du Manitoba en 1938 par le premier

(1) Conférence fédérale-provinciale (1945), Mémoires du Dominion et des Provinces et Délibérations de la Conférence Plénière, Ottawa, 1946, p. 128.

ministre du temps l'honorable John Bracken:

"On June 3rd 1937 (c'est-à-dire trois mois avant l'annonce officielle de la nomination des commissaires) I attended a Conference at Regina at which the Governments of the three Prairie Provinces were represented. At this Conference, we sought to find a basis upon which problems common to the three Provinces could be most efficiently and economically analysed for presentation to the Rowell Commission." (1)

On ne pouvait guère être étonné dans ces circonstances que quelques semaines à peine après le début des travaux de la Commission, la Province du Manitoba se présentait officiellement, en novembre 1937, avec un mémoire très élaboré, en huit parties, bourré de statistiques et d'arguments, lequel avait sûrement nécessité de longs mois de préparation.

La thèse de l'infériorité économique de certaines provinces forme le principal thème du mémoire présenté en 1937 par la province du Manitoba. Elle fut reprise par la suite en plusieurs occasions notamment par M. John Bracken, alors premier ministre du Manitoba, à la Conférence fédérale-provinciale de 1941, réunie -- sans succès d'ailleurs -- dans le but de faire adopter le Rapport Rowell-Sirois (2); et aussi à la Conférence fédérale-provinciale de 1945, par M. Stuart Garson (3).

- (1) Cité dans STATEMENT BY THE GOVERNMENT OF ONTARIO to the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations. Book 1, Prime-Minister's Statement, p. 2, avril 1938.
- (2) Conférence du Dominion et des Provinces, mardi 14 janvier 1941 - mercredi 15 janvier 1941, pp. 21 à 39. Imprimeur du Roi, Ottawa, 1941.
- (3) Conférence fédérale-provinciale (1945), MEMOIRES DU DOMINION ET DES PROVINCES et DELIBERATIONS DE LA CONFERENCE PLENIERE, Ottawa, 1946, pp. 138 à 175.

Mais l'exposé le plus complet de la question reste le Mémoire du Manitoba de 1937 (1). Comme ces arguments sont toujours utilisés, malgré la transformation radicale de la conjoncture économique entre la période de crise et la période de prospérité actuelle, il est intéressant de les rappeler brièvement.

11 - EXPOSE DE LA THESE DE
L'INEGALITE ECONO-
MIQUE DES PRO-
VINCES.

Voici comment on pourrait résumer la thèse de l'inégalité économique des provinces :

Le développement économique du Canada survenu après la Confédération aurait petit à petit amené la concentration des richesses dans certaines provinces, notamment les provinces industrielles de l'Ontario et du Québec, alors que d'autres, celles qui sont restées spécialisées dans les industries primaires comme l'agriculture, se seraient appauvries graduellement. Cette situation serait permanente, mais la crise économique l'aurait rendue plus intolérable.

Le remède à apporter serait double: primo, la nécessité de transférer au pouvoir central une partie des charges conférées jusque-là aux provinces et secundo l'urgence que le Fédéral accorde une aide permanente aux provinces dites "pauvres" en fonction d'une norme nationale.

Mais reprenons les divers arguments apportés par le mémoire du Manitoba. Celui-ci énumère d'abord quatre groupes de difficultés, dont la plupart affectent particulièrement les provinces

- (1) MANITOBA'S CASE: A Submission presented to the Royal Commission on Dominion Provincial Relations by the Government of the Province of Manitoba, Part VIII: Summary and Recommendations, Winnipeg, novembre 1937.

de l'Ouest. Puis il montre les effets de ces difficultés sur les individus, sur les collectivités publiques locales (municipalités et commissions scolaires), puis sur les gouvernements provinciaux.

DIFFICULTES AFFECTANT LES PROVINCES PAUVRES

- A - Un premier groupe de difficultés provient de l'Acte confédératif lui-même et de l'interprétation juridique que l'on en aurait faite:
- a) L'Acte de 1867, tout en accordant au pouvoir central des sources illimitées de taxation, limiterait strictement, du moins tel qu'on l'a interprété généralement, les responsabilités de celui-ci en matière de bien-être;
 - b) Or à l'heure actuelle (c'est-à-dire en 1937) les services sociaux -- et en particulier l'assistance aux chômeurs -- attribués en droit et en fait aux provinces, imposent à celles-ci un fardeau considérable;
 - c) En regard des sources d'impôts -- insuffisantes -- concédés aux provinces, le fait pour elles d'assumer leurs responsabilités intégralement est devenu intolérable;
 - d) S'ajoutent à ces difficultés des dépenses inutiles provenant des doubles emplois et des conflits de juridiction entre gouvernements qui fournissent des services analogues.
- B - Un deuxième groupe de difficultés résulte de la politique économique du gouvernement fédéral, laquelle, sous plusieurs aspects, a défavorisé les provinces de l'Ouest.
- a) D'abord, la politique de colonisation du gouvernement, se manifestant grâce à la construction des chemins de fer, se serait faite un peu au petit bonheur. Deux conséquences déplorables en auraient résulté: la mise en culture d'une multitude de régions impropres à l'agriculture et une colonisation trop rapide et trop extensive qui aurait eu pour effet de disperser la population sur de vastes espaces au lieu de procéder progressivement par développement d'un noyau initial. Le résultat aurait été l'accroissement désordonné des dépenses publiques à la charge des provinces de l'Ouest pour la construction de routes, d'écoles, d'édifices publics, etc.

b) En second lieu, la politique commerciale du gouvernement fédéral qui se fixait comme objectif de protéger l'industrie naissante au Canada par l'établissement de tarifs douaniers élevés aurait aussi tourné au détriment du niveau de vie des Prairies. La structure tarifaire au Canada, en effet, tout en laissant les produits agricoles canadiens en concurrence avec les produits étrangers, qui ne sont pas grevés de taxes à l'importation, contribue par contre à augmenter le prix des produits manufacturés disponibles au Canada en imposant de lourds tarifs sur les manufacturés venant des autres pays. Le résultat, c'est que l'industrie des provinces centrales se trouvant protégée subit une concurrence atténuée sur le marché canadien. L'Ouest, par contre, qui vend ses produits sur des marchés non protégés, est obligé d'acheter à haut prix de l'Est des produits qu'il pourrait se procurer à meilleur compte aux Etats-Unis, ou ailleurs, s'il n'y avait pas de barrières douanières.

Le mémoire estimait (en 1937) que les trois provinces de l'Ouest perdaient de ce fait 58 millions de dollars annuellement, ce qui représentait "le double du total des taxes perçues chaque année par les trois gouvernements de l'Ouest réunis".

La crise aurait été particulièrement fatale à l'Ouest sous le rapport de la politique tarifaire. Le Canada a augmenté considérablement ses tarifs douaniers espérant d'une part ranimer son industrie et d'autre part se procurer des revenus additionnels. Le résultat aurait désavantagé l'économie de l'Ouest, tout en n'atteignant pas les objectifs fixés.

c) La politique monétaire du gouvernement fédéral aurait pu être conçue pour soulager les fermiers de l'Ouest, et en général toutes les activités liées à l'exportation. La Grande-Bretagne débouché important pour le blé des Prairies, ayant dévalué sa livre en 1931, il aurait fallu que le Canada en fasse autant immédiatement après, pour maintenir le même niveau d'exportations. C'est ce que l'Australie, ainsi que d'autres pays exportateurs ont fait dès 1931, et ils s'en sont bien trouvés. Grâce à la dévaluation du dollar, l'agriculteur de l'Ouest aurait retiré plus d'argent de la vente de son blé, même si les prix en livres sterling n'avaient pas varié. Le mémoire estime que ce seul élément a fait perdre 100 millions de dollars par année aux fermiers de l'Ouest.

C - Un troisième groupe de difficultés vient de causes particulières à

l'Ouest canadien et procède des conditions mêmes dans lesquelles s'est effectué le développement économique.

a) Il faut mentionner parmi celles-là les conditions climatiques particulièrement instables, amenant par exemple une précipitation trop souvent insuffisante ou une saison trop courte. Il en résultait des rendements extrêmement variables d'une année à l'autre. Ces seules déficiences pouvaient compromettre irrémédiablement les revenus d'une année dans d'immenses régions des Prairies où les céréales constituent pratiquement la seule source de revenus. Toute l'activité économique des Prairies se ressentait d'ailleurs à brève échéance des récoltes catastrophiques.

b) Le fait que la plus grande partie du blé canadien se vendait sur les marchés extérieurs constituait un autre facteur de déséquilibre. Les débouchés extérieurs en effet n'ont pas la régularité d'un marché national. Pour toutes sortes de raisons tenant à la concurrence des autres pays producteurs ou à l'instabilité monétaire, les marchés étrangers se ferment souvent sans que l'on puisse rien y faire.

c) Le tout se compliquait d'un problème d'endettement public et privé particulièrement élevé dans l'Ouest. L'économie de ces provinces se trouvant trop spécialisée, la mévente du principal objet de la production entraînait des difficultés pour tous. Comme il fallait quand même consommer un minimum de biens, le seul recours restait l'endettement.

D - Un quatrième groupe de difficultés relève de certains facteurs externes:

a) La baisse mondiale des prix a fait sentir son poids de façon particulièrement dure sur les fermiers de l'Ouest, réduisant leurs revenus à presque rien. En effet le prix de vente de leur principal produit s'est effondré sur les marchés mondiaux, alors que les prix de revient n'ont pas baissé autant ni aussi vite: les tarifs de transport par exemple, les intérêts sur le capital emprunté, la réparation de l'outillage constituent autant de charges fixes que l'agriculteur est obligé d'assumer, quel que soit le produit obtenu de ses ventes.

b) Une autre cause de marasme c'est l'arrêt du "boom" de construction qui avait accompagné sans interruption la mise

en valeur des plaines de l'Ouest au cours des trois premières décades du siècle. Ces activités cessant presque complètement, on avait là un facteur d'aggravation de la situation.

c) L'incapacité du gouvernement fédéral de prendre les mesures adéquates de nature à remédier à la balance énorme des revenus agricoles dans les Prairies serait venu s'ajouter à toutes les autres difficultés. Cette inaction de l'État pouvait être mise en opposition avec la politique progressive d'une multitude de pays étrangers comme la Grande-Bretagne, l'Australie, l'Argentine, qui par une législation appropriée auraient réussi, sinon à faire disparaître la dépression, du moins à en atténuer les effets économiques et sociaux.

CONSEQUENCES DES DIFFICULTES

AMENEES PAR LA CRISE.

Ces multiples difficultés, continue le Mémoire du Manitoba, dont les unes sont communes à toutes les provinces mais la plupart sont particulières aux Prairies ou du moins plus graves dans cette région, ont amené de nombreuses conséquences tant sur les individus que sur les gouvernements locaux et ceux des provinces.

a) Pour les individus, la caractéristique générale de la période de crise fut l'abaissement considérable du revenu personnel, un endettement tel qu'on a dû imposer des mesures spéciales de règlement entre créanciers et débiteurs, une accumulation d'arrérages de taxes dépassant souvent la capacité de payer et le drainage des réserves de capital dans les entreprises agricoles. Le tout mettant gravement en danger les niveaux de vie de la population.

b) Il était inévitable que la généralisation des bas revenus se répercutât sur les recettes des municipalités et des commissions scolaires. Celles-ci tirant la plus grande partie de leurs fonds des taxes foncières ont dû augmenter les taux mais sans voir augmenter leurs recettes en proportion, à cause de l'incapacité de payer des propriétaires, et de la baisse générale de la valeur des propriétés. Ces difficultés ont atteint un niveau catastrophique en certaines régions très spécialisées

dans le blé que les sécheresses répétées avaient laissées sans ressources.

c) Le gouvernement provincial devait fatalement ressentir le contre-coup des difficultés affectant aussi bien les individus que les collectivités locales. Le budget courant ne put être maintenu en équilibre que par une coupure radicale des dépenses et un accroissement extrêmement onéreux des taxes. Quant aux dépenses extraordinaires -- en particulier les secours aux chômeurs -- la seule façon de les financer restait dans l'endettement. Cet endettement aurait pris des proportions telles que le crédit de la province en aurait été affecté et que celle-ci ne pouvait emprunter qu'à des taux prohibitifs. Pour rencontrer les dépenses de secours directs, le Manitoba se vit forcé d'emprunter du gouvernement fédéral. Ainsi, en a-t-il été d'ailleurs des autres provinces de l'Ouest.

E T A T D E L A Q U E S T I O N

La thèse du Manitoba était évidemment fortement imprégnée des circonstances particulières dans lesquelles se débattait cette province. Celle-ci prétendait cependant en faire une thèse générale qui se serait développée selon les deux points suivants.

Premier point:

L'Acte de 1867 n'ayant pu prévoir les développements que le Canada a connus par la suite, avait établi une structure fiscale nettement défavorable aux provinces. En d'autres termes, le Fédéral posséderait des pouvoirs fiscaux hors de proportion avec ses responsabilités. Les provinces par contre, auxquelles on a laissé des domaines de dépenses qui ont pris une extension considérable au 20e siècle, seraient trop limitées dans leurs sources de revenus.

Deuxième point:

Toutes les Provinces ne se trouvent pas dans une position analogue dans la Confédération canadienne. L'évolution économique des 70 années qui ont précédé l'année 1937 s'est faite au détriment des Prairies à l'avantage surtout des provinces centrales, Québec et Ontario, qui ont drainé la plus grande partie de la richesse excédentaire (sous forme d'épargne) du Canada.

Il convient de remarquer que ces deux aspects de la crise financière des provinces n'ont pas toujours été suffisamment distingués, ce qui a contribué à entretenir une équivoque (sur laquelle nous reviendrons plus loin) quant à l'incapacité financière des provinces. Cette équivoque est d'autant plus importante à éclaircir, que, selon que l'on met l'accent sur la première ou la seconde interprétation, les solutions peuvent différer radicalement.

Si en effet la crise financière atteint toutes les provinces à un degré plus ou moins identique face à un pouvoir central en meilleure posture, deux solutions sont concevables: conquérir plus de sources de revenus aux provinces ou faire assumer par le Fédéral une plus grande part de responsabilités. Si les deux solutions sont indifférentes au point de vue de l'efficacité technique, il n'en va pas de même au point de vue politique. La deuxième en effet favorisera la centralisation politique, contrairement à la première.

Si au contraire, la crise financière atteint les provinces à des degrés très divergents, la deuxième solution apparaîtra techniquement beaucoup plus efficace à première vue. En effet, un simple accroissement des recettes des provinces à mêmes les sources de revenus antérieurement conférés au Fédéral ne résoudra pas fondamentalement le problème des provinces défavorisées, même s'il résout le cas des provinces riches. Il faudra alors d'autres mesures pour rétablir de nouveau l'équilibre, par exemple une péréquation fiscale, c'est-à-dire une redistribution de revenus entre provinces, selon des modalités appropriées.

Ce sera donc un de nos objectifs dans les sections qui vont suivre d'analyser la situation comparative des provinces canadiennes pour tenter de faire l'évaluation la plus exacte possible de l'inégalité économique. Ce qui nous permettra ultérieurement de proposer des solutions en toute connaissance de cause. Toutefois remarquons dès maintenant que même si les divergences de situations entre provinces sont accentuées, la solution de centralisation n'est pas nécessairement idéale politiquement, même si l'on

pouvait prouver -- ce qui est loin d'être acquis -- qu'elle procure une plus grande efficacité pratique.

III - EXAMEN DE LA THESE

On a vu que la thèse des provinces pauvres, telle que présentée par le mémoire de 1937 de la province du Manitoba et reprise par la suite, brossait un tableau fort sombre de la situation des provinces et singulièrement de celles des Prairies. On a accusé parfois ce mémoire d'exagérer la situation des Prairies et en particulier a) de tirer des observations d'allure permanente d'une situation qui n'était que transitoire; b) d'attirer exagérément l'attention sur le marasme des Prairies, alors que toutes les provinces subissaient la crise au même degré.

Ce sont ces arguments que nous étudierons dans cette troisième partie de notre étude pour prendre une vue objective de la situation comparative des provinces au point de vue économique. Nous procéderons d'abord à une analyse statistique de nature à vérifier la validité des prétentions des provinces pauvres dans leur contexte historique. Puis nous ferons une analyse critique du phénomène.

A - ANALYSE STATISTIQUE

Nous n'essaierons pas ici de faire une étude détaillée de l'économie des provinces canadiennes pendant les années de crise mais d'effectuer tout simplement une vérification statistique sommaire qui nous permettra de porter un jugement nuancé sur leur situation économique et financière pendant cette période critique. Il ne faut pas accorder une importance absolue, mathématique à ces chiffres, leur faire dire ce qu'ils ne peuvent dire. Mais ils sont quand même valables, croyons-nous, pour l'analyse qualitative du phénomène que nous voulons étudier ici.

Deux aspects sont à considérer dans cette analyse: d'abord la situation financière des gouvernements provinciaux. Il

s'agira de constater l'évolution réelle des recettes et de voir dans quelle mesure ces recettes dans chaque province couvrent les dépenses. Dans le cas où la couverture n'est pas suffisante, quelles ont été les mesures prises pour faire face aux difficultés.

Une deuxième démarche nous amènera à évaluer le revenu réel de la population de chaque province, puisqu'en définitive, c'est ce revenu, dont une partie variable est prélevée par les gouvernements provinciaux, qui permet à ceux-ci de donner à leurs citoyens les services minimums qu'ils sont en droit d'attendre.

10. R E C E T T E S

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les recettes des gouvernements provinciaux n'ont pas baissé de façon appréciable au cours de la crise. Elles ont même augmenté sensiblement à partir de 1935, une fois que, se rendant compte que la dépression se prolongeait, ils ont fait un effort pour équilibrer leur budget en accroissant considérablement le taux des taxes.

Le tableau 2 qui suit rend compte de la situation sur une base comparative entre provinces puisque les chiffres y sont donnés p e r c a p i t a. On y voit représentées quatre années caractéristiques:

10. Une année de prospérité, 1926.
20. Une année du début de la crise, 1930, alors que le ralentissement économique n'avait pas encore affecté sensiblement les recettes gouvernementales.
30. L'année la plus sombre de la crise, 1933, celle qui a connu la plus forte baisse du revenu national.
40. Une année de reprise, 1937, au cours de laquelle les secours directs, tout en restant extrêmement élevés, sont en partie couverts par une aggravation du fardeau des taxes, ainsi que par une aide fédérale.

T A B L E A U 2

Recettes courantes per capita, gouvernements
provinciaux et municipalités, années ca-
ractéristiques 1 9 2 6 - 1 9 3 7

	1 9 2 6	1930	1933	1937
I. P. E.	\$ 14.36	\$ 17.95	\$ 18.22	\$ 22.15
N. E.	22.91	29.57	28.38	35.15
N. B.	24.49	29.55	26.25	32.26
Qué.	34.26	40.70	37.07	45.14
Ont.	47.40	55.87	53.70	59.41
Man.	48.98	50.07	49.57	49.51
Sask.	45.31	45.95	41.79	41.54
Alb.	56.74	51.69	46.93	50.51
C. B.	65.51	69.23	61.36	68.64
	44.05	49.53	46.29	51.90

SOURCE: Rapport Rowell-Sirois: vol. 111, p. 57 pour l'année 1926; vol. 1, pp. 176 à 186 pour les années 1930, 1933 et 1937. Les recettes sont divisées par les chiffres de population tirés de la Revue Statistique du Canada, Supplément 1953.

L'examen du tableau 2 nous permet les observations suivantes:

1o. En général, on remarque que les chiffres sont d'autant plus considérables que l'on va vers le bas du tableau. En d'autres termes les recettes publiques per capita des provinces canadiennes sont d'autant plus élevées que l'on va vers l'Ouest, puisque les provinces sont classées d'après leur situation géographique de l'Atlantique au Pacifique. C'est une observation capitale que nous allons retrouver continuellement dans les tableaux qui vont suivre et qui souffre très peu d'exceptions. Il n'y a guère que l'Ontario qui brise dans certains cas la progressivité constante des statistiques per capita.

2o. On constate ensuite des écarts très considérables entre provinces par rapport à la moyenne canadienne et quelle que soit l'année considérée. Ainsi pour 1937, les recettes variaient de \$22.15 pour l'Ile-du-Prince-Édouard à \$68.64 pour la Colombie, à l'autre extrémité de la fédération canadienne et pour une moyenne de \$51.90.

3o. Pour toutes les provinces, excepté les quatre plus occidentales, les recettes de 1937 sont supérieures à celles de 1930. Quant à 1937 par rapport à 1933, les recettes y sont partout supérieures, excepté au Manitoba et au Saskatchewan où les résultats sont sensiblement les mêmes pour les deux années.

4o. On voit par ces chiffres que les provinces de l'Ouest ont été loin d'être dépourvues de recettes pendant les années de crise, par comparaison avec les autres provinces. Elles ont même eu toujours des revenus très supérieurs à ceux du Québec, excepté la Saskatchewan en 1937. Il s'agirait de voir maintenant si les dépenses se sont maintenues à une allure proportionnelle à celle des recettes.

T A B L E A U 3

Recettes et déboursés ordinaires des gouvernements provinciaux et des municipalités 1930 - 1937

	RECETTES GLOBALES	DEBOURSES ORDINAIRES (1)	EXCEDENT	DÉFICIT
		en millions de dollars		
1930	492	491	-	1
1931	479	492	-	13
1932	480	490	-	10
1933	479	479	-	-
1934	484	482	2	-
1935	508	485	23	-
1936	530	483	47	-
1937	558	514	44	-

SOURCE: Rapport Rowell-Sirois: Vol. 1, p. 176, tableau 57.

(1) A l'exclusion des dépenses de secours.

20. DEPENSES

Si l'on examine maintenant les dépenses combinées des provinces et des municipalités, telles que données par la Commission Rowell-Sirois dans son rapport (Vol. I, tableaux 57 à 68), on se rend compte qu'il y a synchronisme presque parfait dans chaque province au cours de la période 1930-1937 entre les recettes et les déboursés ordinaires (c'est-à-dire à l'exclusion des dépenses de secours).

La tendance générale c'est d'avoir des déficits dans les premières années et des excédents, souvent appréciables, au cours des quatre ou cinq dernières. Les exceptions les plus notables sont constituées par la Nouvelle-Ecosse, le Québec et la Saskatchewan où les déficits sont la règle générale, bien qu'ils n'atteignent pas des chiffres considérables.

Le tableau 3 qui précède donne une synthèse de la situation pour l'ensemble des provinces canadiennes.

Il faut remarquer que la constance remarquable des chiffres globaux (excepté pour les dernières années du côté des recettes) cache des diversités plus accusées mais souvent contradictoires si l'on examine le détail par province.

Quant aux excédents des dernières années, il serait faux d'en tirer la conclusion que la situation financière des provinces y serait redevenue favorable. C'est que, à mesure que les excédents s'amplifiaient au compte ordinaire, les dépenses de secours -- non incluses jusqu'ici dans notre analyse -- s'accroissaient aussi rapidement au point que, même avec une aide fédérale de plus en plus considérable, la situation de 1937 n'était guère meilleure sous ce rapport que celle des pires années de crise.

Le tableau 4 montre clairement que la plus grande partie des dépenses de secours grevant les budgets des gouvernements provinciaux et des municipalités ne pouvait être couverte que grâce à l'aide du gouvernement central et par des emprunts. Il n'est donc pas étonnant que les dettes globales gouvernementales (à l'exclusion de celle du gouvernement fédéral) soient passées de 2.5 milliards en 1930 à 3.2 milliards en 1937. Ici encore, cependant la situation variait beaucoup d'une province à l'autre, comme on le verra plus loin.

T A B L E A U 4

Influence des dépenses de secours sur
les finances des provinces et
des municipalités,
1930-1937

	Excédent ou déficit (-) au compte ordinaire	Secours versés par provinces et municipalités	Insuffisance des recettes gou- vernementales	Moins aide fédérale	Déficit net des provinces et des municipalités
	en millions de dollars				
1930	+ 1	17	16	3	13
1931	- 13	92	105	34	71
1932	- 10	92	102	34	68
1933	-	90	90	28	62
1934	+ 2	141	139	43	96
1935	+23	134	111	41	70
1936	+47	134	87	52	35
1937	+44	152	108	55	53

Si les recettes per capita des provinces ne semblaient à première vue en laisser aucune dans une situation d'infériorité marquée --- du moins par comparaison avec la période d'avant-crise -- il n'en est pas de même du côté des dépenses. Un coup d'oeil sur le tableau suivant (colonne IV) nous révèle que les secours de chômage ont grevé tout particulièrement les budgets de l'Ile du Prince Édouard, de la Saskatchewan et du Manitoba, même si pour la première le pourcentage de 18.7 p. c. ne soit pas très significatif, les dépenses de secours s'ajoutant à un niveau très bas de dépenses ordinaires. Mais on voit aussi que le Québec a subi avec acuité le contrecoup de la crise.

Si l'on considère maintenant les déficits à la fois par tête et en relation avec les dépenses totales (colonnes VI et VII), la position particulièrement tragique de la Saskatchewan nous apparaît dans toute sa lumière, ainsi que celle du Manitoba, mais à un degré beaucoup moindre. Il faut aussi signaler la position inconfortable du Québec, considérée à ce moment-là comme l'une des provinces riches.

30. D E T T E S

Nous avons vu que le fardeau des secours avait provoqué un endettement considérable des gouvernements provinciaux et des municipalités. L'accroissement fut de 30% entre 1930 et 1937 seulement. Il y eut entre 1937 et 1939 une autre légère majoration, après quoi la situation s'est stabilisée. Ici encore cependant on remarque beaucoup de divergences d'une province à l'autre, comme on le constate par les chiffres qui suivent.

La situation de la Saskatchewan nous apparaît comme critique à la fin de la crise, mais l'accroissement de dette n'y fut pas relativement plus considérable que dans Québec. Il faut dire que dans cette dernière province, le niveau d'endettement était proportionnellement beaucoup plus bas qu'ailleurs au Canada en 1930. Ce qui fait que même en 1937, le fardeau n'y était pas plus lourd, évalué sur une base per capita.

On peut aussi mesurer le fardeau de la dette en comparant les frais occasionnés par le service de la dette aux revenus courants. C'est ce que nous représentons, pour l'année 1937, dans

T A B L E A U 5

Incidence pour chacune des
provinces des dépenses de
secours, période 1930-1937

	I Dépenses courantes	II Secours	III Total des dépenses	IV Rapport entre II et III	V Déficit global	VI Per capita	VII Rapport entre V et III
En millions de dollars							
I. P. E.	13.9	3.2	17.1	18.7%	2.0	\$ 22	11.6%
N. E.	132.9	20.4	153.3	13.3	11.7	22	7.6
N. B.	94.6	13.0	107.6	12.1	6.8	16	6.3
Qué.	959.5	184.8	1,144.3	16.1	135.6	45	11.9
Ont.	1,489.6	271.4	1,761.0	15.4	108.8	31	6.2
Man.	266.9	64.0	330.9	19.3	33.3	47	10.1
Sask.	310.0	178.1	488.1	36.5	111.7	121	22.9
Alb.	286.4	49.7	336.1	14.8	26.5	35	7.9
C. B.	361.5	67.8	429.3	15.8	31.8	44	7.4

SOURCE: Rapport Rowell-Sirois: vol. 1, pp. 176 à 186, tableaux 57 à 68.

la dernière colonne de notre tableau 6. On ne peut certes en tirer la conclusion que les provinces de l'Ouest fussent cette année-là, du seul fait de leur endettement, dans une position tellement plus inconfortable que les autres.

En chiffres absolus et per capita leur endettement est élevé. Ainsi en est-il nécessairement des frais annuels de dette. Mais il ne faut pas oublier que ces provinces ont toujours eu un niveau de recettes et de dépenses publiques plus élevé qu'ailleurs. C'est ce qui explique que, même après plusieurs années de dépression et de déficits énormes, leur service de dette ne soit guère plus lourd qu'ailleurs, si l'on excepte l'Ontario, province privilégiée. Quant à l'Alberta, si le pourcentage du service de sa dette par rapport à ses recettes publiques était si bas en 1937, c'est qu'elle avait dénoncé arbitrairement en 1936 une partie de sa dette, prétextant l'incapacité de rencontrer ses engagements. Or rien dans les données officielles ne nous permet de tirer des conclusions aussi pessimistes sur la situation de cette province.

40. REVENU NATIONAL

Présenter les recettes gouvernementales per capita, comme nous l'avons fait au tableau 2 -- tout en donnant une idée des sommes réellement mises à la disposition des gouvernements -- ne fournit pas une idée satisfaisante, si l'on veut procéder à une analyse comparative de l'effort que l'on exige des contribuables dans chaque province. Il peut arriver en effet que dans deux provinces où les pouvoirs publics ont des recettes per capita identiques (par exemple \$50. par année), le fardeau fiscal soit passablement différent. Ce sera le cas si le revenu personnel moyen diffère dans les deux provinces. Dans la province à bas revenu, en effet, un prélèvement fiscal nominalement identique représentera une part relativement plus considérable du revenu moyen des contribuables. Voilà donc un nouvel élément que nous devons introduire dans notre analyse; le revenu moyen des habitants de chaque province, puisqu'en fait les revenus gouvernementaux sont eux-mêmes rendus possibles grâce à l'état plus ou moins grand de prospérité des citoyens.

Nous constatons précisément que la crise n'a pas affecté également les revenus moyens dans chacune des provinces. Les plus touchées seront évidemment les mêmes qui devaient supporter -- comme nous l'avons vu dans la section précédente -- le pourcentage le plus élevé de secours.

T A B L E A U 6

Evolution des dettes gouvernementales
(provinces et municipalités), par province,
période 1930-1937

Dettes en 1930		Dettes en 1937	Accroissement en millions en p. c.		Frais de la dette en p. c. des recettes 1 9 3 7
(millions de \$)					
I. P. E.	4.4	8.5	4.1	93 %	16 %
N. E.	79.0	116.8	37.8	48 "	20 "
N. B.	69.4	102.4	33.0	48 "	27 "
Qué.	458.7	759.8	301.1	66 "	21 "
Ont.	1,064.3	1,255.0	190.7	18 "	17 "
Man.	202.9	209.5	6.6	3 "	21 "
Sask.	163.7	273.6	109.9	67 "	23 "
Alb.	204.5	221.1	16.6	8 "	15 "
C. B.	237.5	284.7	47.2	20 "	21 "
	2,484.4	3,231.4	747.0	30 "	19 "

SOURCE: Rapport Rowell-Sirois: vol. 1, tableau 70, p. 188.

T A B L E A U 7

Revenus personnels par tête, dans chaque
province, années caractéristiques
1928-1937 et indices de varia-
tions (1928=100)

	1928		1930		1933		1937	
	\$	indice	\$	indice	\$	indice	\$	indice
I.P.E.	239	100	227	95	133	56	204	86
N.E.	324	100	313	97	208	64	291	90
N.B.	287	100	281	98	177	62	245	85
Qué.	406	100	395	97	249	61	329	81
Ont.	543	100	531	98	338	62	461	85
Man.	485	100	417	86	246	51	380	78
Sask.	464	100	250	54	126	27	162	35
Alb.	499	100	366	73	195	39	325	65
C.B.	573	100	546	95	358	62	470	82
	481	100	438	91	272	57	375	78

SOURCE: Comptes Nationaux, 1926-1950, tableau 27; Revue Statistique
du Canada, Supplément 1953, tableau 4, Office fédéral de la Statistique.

Le tableau 7 qui précède révèle, pour des années caractéristiques, d'une part la diversité géographique permanente de la richesse moyenne mise à la disposition des consommateurs canadiens, ainsi que l'évolution très disparate entre les années de prospérité et de dépression.

Pour obtenir une idée du niveau de vie moyen nous pouvions calculer le revenu par tête de deux façons: en utilisant comme diviseur le chiffre de toute la population ou seulement celui de la population active. La comparaison que l'on pourrait tirer à l'aide de ces deux méthodes serait légèrement différente pour la majorité des provinces canadiennes. Pour le Québec, la différence est plus sensible et s'expliquerait par la proportion moins forte qu'ailleurs de la population active.

Si nous avons donc pris le chiffre de la population active, le revenu moyen du Québec serait relativement plus élevé. Nous croyons cependant que pour mesurer le niveau de vie, le chiffre de la population totale, (active et non active), est préférable, puisqu'il s'agit de voir comment s'effectuera quantitativement la répartition d'un revenu global entre un certain nombre de consommateurs. Quant au chiffre de la population active, il serait utilisé de préférence si l'on voulait mesurer la productivité des travailleurs dans chaque province et non plus le niveau de vie.

L'examen du tableau 7 nous amène aux conclusions suivantes: -

a) Quelle que soit l'année considérée, des divergences profondes existent entre les revenus moyens de chaque province. Les provinces Maritimes sont au bas de l'échelle tant en période de prospérité que de crise. Par contre l'Ontario et la Colombie se trouvent en permanence à la tête.

b) Ce sont les provinces de l'Ouest qui ont le plus souffert de la dépression. Pour les trois années 1930, 1933 et 1937, leurs indices de revenus sont constamment inférieurs à ceux des autres provinces.

c) La Saskatchewan doit être mise à part, car sa situation se trouve nettement plus défavora-

ble que celle des autres, même ses voisines immédiates. C'est aussi la province la plus spécialisée dans la culture du blé, l'activité économique la plus atteinte par la crise au Canada.

d) Même dans les années de crise, le Manitoba et l'Alberta, considérées pourtant comme provinces pauvres, possèdent encore -- en chiffres absolus et non pas par rapport à 1928 -- un revenu moyen au moins aussi élevé qu'aileurs, y compris Québec et à l'exclusion des provinces de l'Ontario et de la Colombie britannique.

e) Il faut noter que pour chaque année le revenu moyen du Québec est inférieur à la moyenne canadienne et particulièrement en 1928, année de prospérité. Cela est sans doute dû à l'influence massive sur la moyenne de l'Ontario et de la Colombie, qui ont les revenus moyens les plus élevés du Canada, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut.

f) Pour fins de comparaison, en divisant le revenu global par la main-d'oeuvre active, ce que nous pouvons faire pour l'année de recensement 1931, il nous est permis de tirer des conclusions légèrement différentes de celles que nous notions plus haut. On constate que Québec se trouve au-dessus de la moyenne dans la première colonne et au-dessous dans la deuxième ce qui confirme le fait que sa structure démographique différente (population plus jeune) constitue un facteur d'infériorité dans le niveau de vie moyen de sa population. Quant à l'Ontario et à la Colombie, leur avantage, au point de vue revenu moyen, est beaucoup moins marqué si l'on utilise les chiffres de la population active, ce qui tendrait à prouver que leur très haut niveau de vie per capita s'explique autant par la proportion élevée de population active que par la haute productivité de leur activité économique. En 1931 en effet, 39.2% de la population de l'Ontario et 44.1% de la population de la

Colombie faisaient partie de la main-d'oeuvre active, alors que pour l'ensemble du Canada le chiffre était de 37.8% et pour Québec 35.5%.

<u>Revenu personnel par tête, 1931</u>		
	Population active	Population totale
I. P. E.	\$498	\$182
N. E.	768	271
N. B.	687	235
Qué.	952	339
Ont.	1,160	455
Man.	828	320
Sask.	425	156
Alb.	703	275
C. B.	1,048	463
	937	364

SOURCES: Comptes nationaux, 1926-1950, p. 60; Revue Statistique du Canada, Supplément 1953, pp. 11-14; Tendances des occupations et des industries au Canada, O. F. S. 1954, tableau I.

50. EFFORT FISCAL

En comparant le revenu moyen de la population de chaque province avec le rendement moyen de la fiscalité, nous aurons une mesure assez précise de l'effort fiscal exigé de chaque contribuable. Nous sommes alors au coeur du problème de l'inégalité économique des provinces. C'est cette inégalité de la répartition géographique des richesses qui amènerait, pour les gouvernements des provinces défavorisées, soit la difficulté de prélever suffisamment de revenus de leurs contribuables pour donner à ceux-ci des services selon une norme comparable, soit la nécessité, s'ils veulent donner des services équivalents à ce qui est fourni ailleurs, d'imposer des taxes à des taux excessifs.

Il n'est pas facile de juger à leur juste valeur et de comparer entre provinces les fardeaux fiscaux respectifs. Il existe une telle variété de taxes et de prélèvements de toutes sortes, tant au niveau provincial proprement dit que municipal qu'une comparaison des taux est presque impossible. Telle province pourra avoir des taux élevés de taxes sur l'essence et sur les spectacles, mais tirer peu de revenus de la vente des boissons alcooliques. Dans telle autre, toutes les taxes provinciales peuvent être à un niveau élevé, mais ce sera parce que le gouvernement provincial, par exemple, donne des subventions aux municipalités, qui par suite imposeront la propriété foncière à taux très bas. En définitive, il se peut que dans un tel cas, le fardeau fiscal global ne soit pas plus élevé qu'ailleurs.

C'est d'ailleurs cette diversité des régimes fiscaux, ainsi que les responsabilités plus ou moins grandes que l'on donne aux municipalités qui nous obligent à combiner constamment, si nous voulons tirer des comparaisons valables, les statistiques de finances publiques des gouvernements provinciaux avec celles des municipalités sous leur juridiction. C'est que nous faisons toujours au cours de ce travail, à moins d'indication contraire.

S'il est difficile de comparer les régimes fiscaux en utilisant uniquement les taux d'impôt, on peut tout de même calculer l'incidence de la taxation sur le contribuable, c'est-à-dire la part de son revenu qu'il verse au fisc. Nous ne nous préoccupons ici que des gouvernements provinciaux et des municipalités, lesquelles comprennent toujours les commissions scolaires.

Le tableau 8 établit cette comparaison. Comme, cependant, certains prélèvements gouvernementaux ne sont pas supportés directement par les citoyens de la province, il importe d'éliminer des recettes totales quelques-uns des principaux parmi ces éléments. C'est ainsi que nous excluons des données du tableau 8 les subventions reçues du gouvernement fédéral, les revenus du domaine public et le produit de la vente de marchandises. Le chiffre que nous retenons comprend cependant non seulement les recettes dites "fiscales" mais les revenus tirés de la vente de l'alcool, des licences, permis et droits divers, parce que les recettes tirées de ces sources sont souvent importantes et proviennent parfois du désir d'obtenir des revenus fiscaux. A ce titre, elles ont le même rôle que les taxes proprement dites, pour le sujet qui nous concerne.

T A B L E A U 8

Effort fiscal exigé des citoyens
dans chaque province et
relation avec le re-
venu personnel
1926, 1930, 1937

(en millions de dollars)

	1 9	2 6		1 9	3 0		1 9	3 7	
	Effort	Revenu	Effort en	Effort	Revenu	Effort en	Effort	Revenu	Effort en
	fiscal	personnel	p.c. du	fiscal	personnel	p.c. du	fiscal	personnel	p.c. du
			revenu			revenu			revenu
I. P. E.	0.9	19	4.7	1.0	20	5.0	1.4	19	7.4
N. E.	10.6	149	7.1	12.7	161	7.9	16.3	160	10.2
N. B.	7.9	109	7.2	9.9	114	8.7	11.5	107	10.7
Qué.	79.6	961	8.3	106.5	1,117	9.5	130.8	1,034	12.6
Ont.	140.3	1,569	8.9	180.5	1,798	10.0	203.3	1,678	12.1
Man.	29.3	299	9.8	32.3	287	11.2	31.7	272	11.7
Sask.	36.4	359	10.1	38.0	226	16.8	30.7	149	20.6
Alb.	31.5	293	10.7	32.9	259	12.7	33.4	252	13.2
C. B.	34.1	319	10.7	41.7	369	11.3	44.9	357	12.6
	368.6	4,077	9.0	455.2	4,351	10.4	504.1	4,028	12.5

SOURCES: Rapport Rowell-Sirois, vol. 111, tableaux 15, 16 et 17
pp. 39 à 47; Comptes nationaux, 1926-1950, tableau 27, pp. 60, 61.

Que nous révèle le tableau 8? Qu'au cours des années 1930 et 1937, les provinces de l'Ouest (auxquelles il faudrait ajouter la Colombie) ont fourni en général un effort fiscal plus considérable que les autres provinces. Mais si l'on examine en même temps les chiffres de 1926, année de prospérité, on se rend compte que la situation y était identique. Ce qui ne peut vouloir dire qu'une chose: que ces provinces, tant en période de prospérité qu'en période de crise, procèdent à des prélèvements fiscaux relativement plus accentués que leurs voisines. Il serait donc dangereux de tirer de ces pourcentages légèrement plus élevés la conclusion que ces provinces étaient acculées à cette situation par les difficultés de la crise. Un coup d'oeil, d'ailleurs, sur leurs recettes per capita et sur leurs dépenses per capita, qui sont parmi les plus élevées au Canada, nous prouve le contraire. C'est d'ailleurs une caractéristique des provinces de l'Ouest d'avoir eu en tout temps un niveau de dépenses publiques élevé. Dans de telles conditions, il est normal que le prélèvement fiscal y soit plus fort que dans des provinces comptant plus sur l'initiative privée ou se contentant de services publics moins coûteux.

Cette affirmation générale cependant vaudrait moins pour la Saskatchewan, où la situation du temps de crise est vraiment plus grave qu'ailleurs. Cela confirme d'ailleurs des affirmations antérieures. En 1930, cette province prélevait pour des fins publiques 16.8 p.c. du revenu personnel et en 1937, 20.6 p.c., c'est-à-dire nettement plus que la moyenne des provinces canadiennes. Ce n'est pas tellement le résultat de recettes publiques plus élevées que par suite d'un revenu moyen anormalement bas.

La province de la Saskatchewan mise à part, on ne peut donc dire que les autres provinces aient exigé, en aucune des années considérées, un effort fiscal hors de proportion avec la norme canadienne. Des observations ultérieures nous montreront d'ailleurs que les provinces de l'Ouest, même en temps de crise, possédaient un niveau de vie --- représenté par certaines manifestations matérielles --- sensiblement analogue à celui du Canada dans son ensemble.

B - A N A L Y S E CRITIQUE

L'examen des statistiques auquel nous avons procédé dans la section précédente nous permet d'apprécier à leur juste valeur les arguments que le mémoire du Manitoba a présentés à la Commission Rowell-Sirois. On peut en conclure que, si les provinces de l'Ouest ont

souffert de la crise plus que les autres, leur situation était loin d'être aussi catastrophique qu'on l'a prétendu, qu'elle se rapprochait en particulier sensiblement de celle de la province de Québec. Il convient cependant de mettre à part la Saskatchewan, dont les difficultés se révélaient comme nettement plus graves qu'ailleurs.

Nous voudrions ajouter ici quelques autres observations de nature à qualifier la situation, à la placer dans son contexte général. Nous nous poserons une série de questions: l'incapacité financière dont se plaignaient quelques provinces était-elle générale? Était-elle irrémédiable et permanente? Les provinces concernées en étaient-elles responsables au moins partiellement? N'avaient-elles pas exagéré leurs dépenses dans les années de prospérité?

10. Incapacité généralisée à toutes les provinces?

Il convient d'éliminer d'abord un argument souvent utilisé et selon lequel l'incapacité financière toucherait toutes les provinces en même temps, alors que le gouvernement central jouirait, par suite du partage des sources de revenus prévu par la Constitution, d'une situation privilégiée. Si l'on excepte l'instrument monétaire, sur lequel le gouvernement fédéral possède un contrôle absolu et qui lui permet de procéder en cas de crise à un financement inflationnaire, il n'y a aucune raison ni en droit ni en fait pour que les provinces, dans leur ensemble, soient privées des moyens financiers qui leur sont nécessaires pour rencontrer leurs engagements. Quel que soit le gouvernement qui fasse les dépenses, quel que soit le mode de financement utilisé, ce sont toujours en définitive les mêmes individus que l'on met à contribution.

Et il n'est pas nécessaire de changer la Constitution pour fournir des fonds suffisants aux provinces. Celle-ci leur accorde le droit d'imposer des taxes directes. Or tout le monde sait que l'impôt sur les compagnies et l'impôt sur les revenus des particuliers sont actuellement les sources fiscales les plus intéressantes. À eux seuls ils donnaient en 1951, 43 p. c. de recettes totales des gouvernements au Canada, aux trois échelons. Et si ces impôts constituaient en fait cette année-là un quasi-monopole du gouvernement central, c'est que la plupart des provinces avaient consenti à louer leurs droits de taxation pour une subvention annuelle et que celles qui n'avaient pas adhéré aux accords fiscaux (Québec et Ontario, de 1947 à 1952, Québec à partir de 1952) n'avaient utilisé ce champ de taxation que de façon fort timide.

La réfutation de cet aspect de la thèse des provinces pauvres, selon lequel il existerait une incapacité généralisée des provinces a été faite il y a quelques années par M. F.-A. Angers et nous ne croyons mieux faire que de citer ce texte:

"Dire, en effet, sans distinction, que les provinces n'ont pas le moyen de financer leurs allocations familiales, ou l'assistance-chômage, ou tel programme de travaux publics extraordinaires, c'est affirmer à la fois une vérité et une fausseté. Puisque l'argent vient des mêmes contribuables et que seul le lieu géographique de l'autorité qui le perçoit diffère, il n'est pas possible que toutes les provinces soient en même temps dans l'incapacité de se payer ces services et que le Fédéral le soit. S'il y a une telle incapacité, ce ne peut être que pour certaines provinces, alors que d'autres jouissent de moyens dépassant leurs besoins. Et, en effet, il est absolument faux d'affirmer ou de laisser entendre que, sans le gouvernement fédéral, la province de Québec serait incapable d'assumer tel ou tel fardeau. Bien au contraire, la province de Québec est, avec l'Ontario, la source même d'où origine la plus forte proportion des impôts du Canada, eu égard aux populations respectives des diverses provinces, de sorte que dans la distribution des dépenses le Québec paye toute sa part et une partie de celle des autres. Financièrement, l'autonomie des provinces n'offre donc aucune difficulté pour le Québec. Seulement, elle présente des difficultés pour d'autres et nous avons certes le devoir d'en tenir compte. La question est de savoir si notre devoir va jusqu'à l'abandon de notre autonomie." (1)

(1) L'ACTUALITE ECONOMIQUE, octobre 1945, p. 472.

Voilà donc mis de côté un aspect de la thèse des provinces pauvres qui, nous l'avons signalé plus haut, conduisait à une équivoque. Il nous reste donc à faire l'examen de l'autre aspect, selon lequel il y aurait injustice à l'égard de certaines provinces dans la répartition de la richesse au Canada.

Il conviendrait sans doute de noter tout de suite que l'unité canadienne -- puisque c'est toujours en son nom qu'on crie à l'injustice -- n'exige pas une égalité absolue et arithmétique entre provinces à tous points de vue. Il existe et existera toujours une diversité fondée sur la géographie, la démographie, l'histoire, les facteurs ethniques ou politiques, etc. Il est difficile dans ces circonstances que les niveaux de vie, les dépenses gouvernementales, ainsi que les modes de financement soient identiques d'une province à l'autre. C'est d'ailleurs cette diversité qui forme le fondement du régime fédératif au Canada. Mais il n'en résulte pas qu'on ne doive faire aucun effort pour s'assurer que le développement économique du Canada profite à toutes ses régions. Si en laissant jouer les facteurs naturels, des régions s'appauvrissent de plus en plus alors que d'autres s'enrichissent, il faut une politique de nature à atténuer les inégalités, en combattant les causes, si c'est possible, et au besoin grâce à des mesures de péréquation financière.

Mais avant de passer à l'étude de cette politique, il importe de poursuivre notre étude critique de la thèse des provinces pauvres..

2o. Incapacité irrémédiable et permanente?

Il faudrait nous demander d'abord s'il existe des provinces pauvres en permanence, ou si la défaillance que nous avons constatée au cours des années 1930 à 1937 n'était que temporaire. Nous avons déjà vu d'ailleurs que, sauf pour la Saskatchewan, le revenu moyen de la population dans l'Ouest se comparait favorablement, en dollars, à la moyenne canadienne. Le fait que la chute entre 1928 et le milieu de la dépression y fut plus vivement ressentie qu'ailleurs révèle tout simplement un revenu très élevé en 1928. Une étude des années postérieures à la crise nous permettrait d'en arriver à des conclusions analogues. Le tableau 9 qui suit est assez révélateur à ce sujet.

T A B L E A U 9

Revenus personnels per capita,
par province, années ca-
ractéristiques 1926-1945

	1926	1933	1942	1945
I. P. E.	\$ 218	\$133	\$322	\$467
N. E.	289	208	474	607
N. B.	275	177	386	531
Qué.	369	249	521	618
Ont.	496	338	773	932
Man.	468	246	588	713
Sask.	437	126	652	649
Alb.	482	195	660	698
C. B.	526	358	734	867
Moyenne	444	272	651	769

SOURCES: Comptes nationaux, 1926-1950, tableau 27; Revue Statistique
du Canada, Supplément 1953, tableau 4.

On y voit que la situation économique des provinces de l'Ouest se trouve assez proche de la moyenne canadienne dans les "années de prospérité" et même la plupart du temps y est supérieure.

- a) La Saskatchewan en particulier montre en 1942 et en 1945 qu'elle s'est relevée rapidement de sa défaillance de la décade précédente. Et si au lieu de l'année 1945, on prenait 1944, on trouve un revenu moyen parmi les plus élevés au Canada, cette année-là, soit 813 dollars per capita.

Voilà bien d'ailleurs une caractéristique essentielle de cette province. L'activité de ses habitants étant fondée presque entièrement sur l'agriculture, et surtout sur un seul produit, le blé, sa prospérité sera étroitement liée aux avatars d'un seul marché, aux conditions de production d'un produit extrêmement sensible aux variations climatiques. C'est ce qui explique qu'au moment où le revenu moyen de toutes les provinces augmente, entre 1944 et 1945, celui de la Saskatchewan passe de 813 dollars à 649.

Considéré sur une très longue période, le cas de la Saskatchewan ne semble donc aucunement catastrophique. La décade prospère de 1920 avait fait place à celle de 1930, dont nous avons déjà vu les caractéristiques déplorables. Puis la prospérité est revenue, dans les années 1940, pour ne pas cesser depuis. La Saskatchewan a même atteint dans les années 1951 et 1952 des niveaux de revenus presque aussi élevés que ceux de l'Ontario, plus élevés en tous cas que ceux de la Colombie, province traditionnellement riche. De toutes façons, cette province, à part les années les plus creuses de la crise, a connu un état de prospérité constamment plus intéressant que celui du Québec.

- b) Quant au Manitoba et à l'Alberta, leur situation, tout en manifestant moins d'instabilité que celle de leur voisine, s'est maintenue à un niveau de revenu constamment élevé, comparable à la moyenne canadienne. La première a connu très rarement, même au cours des années de crise, un revenu inférieur à celui du Québec. Quant à l'Alberta, son cas se rapproche plus de celui de la Saskatchewan, tout en ayant subi des baisses moins fortes en temps de crise et des hausses moins prononcées en temps de prospérité.

Ces deux provinces semblent cependant, de façon définitive, hors de danger, du moins par comparaison avec les autres provinces. La guerre et l'après-guerre ont amené une diversification plus étendue de leurs économies qui, en les faisant moins dépendre de l'agriculture, leur assure plus de stabilité. La fièvre du pétrole par exemple -- à laquelle participe quelque peu la Saskatchewan à sa frontière occidentale a donné au gouvernement de l'Alberta une aisance financière inégalée au Canada.

- c) Le cas de ce groupe de provinces supposées pauvres étant ainsi élucidé, il nous reste à parler d'un autre groupe de provinces défavorisées, les Maritimes, dont nous avons assez peu fait mention jusqu'ici. Il semble que dans leur cas, nous ne pouvons avoir une opinion aussi optimiste. Dans tous les tableaux statistiques de notre étude, on peut constater une infériorité financière et économique apparemment permanente de ces provinces. Elles ont peut-être relativement moins souffert de la crise que les autres mais ce n'est que parce qu'elles portaient déjà d'un niveau très bas.

Il n'y a guère que la Saskatchewan qui soit descendue à un niveau aussi faible de revenu en temps de crise. Et encore, le cas de l'Ile-du-Prince-Edouard se rapproche-t-il singulièrement de celui de la malheureuse province de l'Ouest. Il faudrait se garder cependant de juger cette Ile de l'Atlantique en utilisant les mêmes critères que pour les autres provinces. A prédominance agricole et à population stationnaire, isolée du reste du continent, elle semble moins souffrir de son état de vie que ne le laisserait supposer l'écart à la moyenne de son revenu per capita. Il faut dire aussi que son gouvernement n'a pas à fournir des services aussi élaborés qu'ailleurs et il peut par conséquent se contenter de recettes moindres que les grandes provinces industrialisées.

- d) Ainsi en est-il dans une certaine mesure de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, vieilles provinces aux services publics bien mis en place qui, ne possédant pas de grandes villes ont par conséquent des besoins plus réduits. La Nouvelle-Ecosse en particulier, tout en enviant quand même le sort des provinces les plus riches, possède la plupart du temps un revenu moyen à peine inférieur à celui de la province de Québec. Quant au Nouveau-Brunswick, il est dans une position nettement inférieure.

- e) Dans le cas de Terre-Neuve, nouvelle province canadienne, il semble que ce soit la province la plus mal partagée du Canada, comme nous le verrons plus loin: dotée d'une économie archaïque et abandonnée à son sort à toutes fins pratiques par son ancienne mère-patrie, la Grande-Bretagne, elle a été prise en charge en 1949 par le Canada et compte sur une aide substantielle pour se développer normalement.

A ce point de notre analyse, il apparaît clairement que les provinces de l'Atlantique, ou du moins trois d'entre elles, doivent bénéficier de mesures de péréquation, si l'on veut donner à leurs habitants l'impression qu'ils participent à la prospérité du Canada et qu'ils en retirent leur juste part.

30. Incapacité aggravée par des abus antérieurs.

Il ne fait pas de doute que l'impasse financière dans laquelle se sont trouvées les provinces de l'Ouest au cours de la crise provenait d'un ralentissement prolongé de la vie économique. Mais il n'est pas moins douteux que les abus de dépenses des périodes antérieures avaient laissé au début de la crise ces provinces dans une position financière assez précaire, que la dépression ne pouvait qu'aggraver.

De nombreux témoignages pourraient confirmer ce fait. Nous n'en retiendrons que quelques-uns.

Le rapport Rowell-Sirois, dans son histoire du développement des provinces canadiennes, parle à diverses reprises de la fièvre de construction de 1900 à 1930 dans les provinces de l'Ouest, lesquelles se sont mises à établir des moyens de transport, à construire des édifices publics, des écoles, des universités à un rythme qui semblait justifié par la grande prospérité des deux premières décades du siècle mais qu'on n'a pu atteindre que par un endettement très onéreux.

Voici ce qu'écrit textuellement le Rapport, après avoir affirmé qu'en 1913 "la moyenne de la dette, par tête de ces provinces était presque six fois aussi considérable que celle du reste du pays":

" Les provinces des Prairies avaient également contracté des dettes énormes en vue de fournir des services d'utilité publique à leurs citoyens. Dans bien des cas, on jugea que l'initiative privée était trop lente, que l'on pouvait grever les ressources naturelles pour faciliter la colonisation et adoucir

" les rigueurs de la vie des pionniers en leur fournissant quelque confort. Chacune de ces trois provinces construisit des réseaux de téléphone provinciaux. Le Manitoba et la Saskatchewan engagèrent des capitaux dans des élévateurs à grain. Il fallait presque du jour au lendemain, construire des édifices publics, des palais de justice, des écoles normales, des universités, des hôpitaux, des routes, etc. Ces institutions devaient répondre non seulement aux besoins de l'heure mais aussi à ceux d'un avenir plus prospère encore. On a donc cru qu'il ne fallait pas attendre, pour entreprendre ces travaux, qu'on fût en mesure d'en payer le coût à l'aide des revenus courants." (1)

Cette vague de prospérité se communiqua aussi aux municipalités, qui participèrent à la fièvre de construction sans trop de discernement:

" De plus, de nombreuses municipalités de l'Ouest amorcèrent des projets ambitieux qui dépassaient largement les besoins du moment et se fondaient sur une évaluation trop optimiste de l'augmentation de la population. Dans les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique, les dépenses municipales par tête étaient à peu près le double de celles des municipalités du Canada central." (2)

Au total, tout alla bien tant que la prospérité dura. Le choc ne devait survenir qu'à la suite de la crise, qui mit à jour la précarité de la structure financière de ces provinces. Il convient de noter donc que les engagements financiers élevés des provinces de l'Ouest en 1930 résultaient de l'établissement d'un outillage public ultra-moderne comme n'en possédaient pas les vieilles provinces.

(1) Rapport Rowell-Sirois: - vol. I, p. 88.

(2) Rapport Rowell-Sirois: - vol. I, p. 90.

On peut se demander si le fait d'alléger leur dette d'une façon ou d'une autre, de leur accorder des subventions, ne revenait pas à demander aux autres provinces d'aider l'Ouest après coup à financer des dépenses trop souvent imprévoyantes qu'elles-mêmes avaient eu la sagesse de ne pas entreprendre sur leur propre territoire.

Un autre témoignage vient de M^r G. -F. Towers, gouverneur de la Banque du Canada, qui a fait enquête en 1937 sur la situation financière du Manitoba et qui écrivait: (1)

"In 1926, Manitoba was still struggling under the burdens laid upon her in the 1918-22 period. Government debt was increased from \$40 millions in 1918 to \$82 millions in 1923 as a result of extravagant expenditures on agricultural and business enterprises and public works projects, initiated in a period of high prices. The ensuing price deflation made the greater part of this expenditure a heavy burden on the greatly reduced income of the province."

40. Niveaux de dépenses peu réduits

Les provinces de l'Ouest s'étaient donc accordé dans les années de prospérité beaucoup plus de satisfactions, par l'entremise de l'Etat, qu'ailleurs. Il ne faudrait pas croire que la crise ait fait cesser les dépenses. Au contraire, il semble que, du moins au cours des premières années, elles ne se soient pas résignées à réduire leurs dépenses à la mesure de leur capacité financière. Ce qui explique qu'elles aient dû payer les dépenses extraordinaires de secours en partie grâce à l'aide fédérale et pour le reste en accroissant un endettement déjà parvenu au point-limite.

On sait qu'elles ont prétendu avoir été forcées par la crise de réduire leurs services. C'est vrai, mais dans une certaine mesure seulement: leurs dépenses publiques ont baissé sans doute si l'on fait abstraction des dépenses de secours mais pas beaucoup plus qu'ailleurs. Il faudrait ajouter que du fait de la baisse des prix, une dépense

(1) Tiré de ANALYSIS OF MANITOBA'S TREASURY PROBLEM, Manitoba's Case, Part VIII, présenté à la Commission Rowell-Sirois, 1937, p. 78.

de 37 millions en 1937 pour la Saskatchewan permettait d'obtenir au moins autant de satisfactions qu'une dépense de 43 millions en 1930.

Il est possible d'ailleurs de constater que même au milieu de la crise, le niveau de vie de la population se maintenait relativement bien, si on le compare à celui des autres provinces. Une enquête spéciale faite en 1934 par l'Office fédéral de la Statistique (1) nous permet de voir que ces provinces ne faisaient pas si mauvaise figure si l'on utilise quelques indices matériels de niveau de vie: nous en donnons deux dans le tableau qui suit. Il ne faudrait évidemment pas tirer de ces données des conclusions trop précises, à cause, en particulier, des différences de structure rurale et urbaine entre provinces. Mais les chiffres que nous présentons fournissent quand même une idée générale de la situation.

On voit que si en période de crise la situation des Prairies est moins intéressante que celle de l'ensemble du Canada (avec une faible marge cependant), elle était plus florissante dans la période antérieure. De toutes façons, l'ensemble ne laisse pas une impression si désagréable.

	1 9 2 9		1 9 3 3	
	Nombre de personnes		Nombre de personnes	
	par voiture de tourisme	par téléphone	par voiture de tourisme	par téléphone
Manitoba	9.9	8.5	12.5	11.7
Saskatchewan	8.1	8.8	13.8	12.8
Alberta	8.0	8.5	10.7	13.2
Moyenne canadienne	9.9	7.3	11.7	9.0

C O N C L U S I O N

On aurait pu faire une analyse encore plus poussée que celle à laquelle nous avons procédé dans les pages précédentes. Ce que nous en avons donné cependant suffit à atténuer passablement le jugement que les provinces de l'Ouest, en particulier le Manitoba, prononçaient sur le carac-

(1) The Prairie Provinces in their Relation to the National Economy of Canada, O.F.S., 1934.

tère irrémédiable de leur incapacité financière. On pourrait résumer de la façon suivante l'opinion que nous portons sur la thèse de l'inégalité économique des provinces, telle qu'elle a été exprimée dans le passé.

a) Il est vrai que les provinces de l'Ouest ont vu au cours de la crise les revenus de leur population baisser plus rapidement que dans les autres provinces.

b) Sauf en Saskatchewan cependant, leur situation n'était pas si déplorable qu'elles l'ont prétendu par rapport à la moyenne canadienne. Elle n'était en tous cas ni permanente ni irrémédiable.

c) Si ces provinces ont ressenti si fortement les effets de la crise, c'est qu'elles s'étaient habituées, au temps de la prospérité, à un niveau de vie extrêmement élevé, qu'elles ont d'ailleurs progressivement retrouvé, à partir de 1939.

d) Les provinces de l'Ouest ont leur part de responsabilités dans le marasme des années '30. En se spécialisant trop exclusivement dans l'agriculture et particulièrement dans la culture des céréales, au moment où ces produits se vendaient bien, elles se sont préparées des déconvenues quand les prix agricoles se sont effondrés. De plus, en dépensant sans compter pendant les décades précédant 1930, les gouvernements de ces provinces les ont sans doute équipées de bâtiments et de routes ultra-modernes, mais au prix d'un endettement qui constituera lors de la crise un fardeau extrêmement onéreux.

e) Les véritables provinces défavorisées, pendant la crise comme d'ailleurs pendant la prospérité, ce sont les Maritimes, qui connaissent de façon permanente un niveau de vie plus bas qu'ailleurs.

f) Nous plaçant dans une perspective historique plus large que les années de crise, mais sans toucher pour le moment la période d'après-guerre, nous pourrions classer les provinces canadiennes de la façon suivante, en tenant compte de tous les facteurs dont nous avons parlé:

Provinces riches:	Ontario
	Colombie canadienne
Provinces moyennes:	Québec
	Manitoba
	Alberta
	Saskatchewan
Provinces pauvres:	Nouvelle-Ecosse
	Nouveau-Brunswick
	Ile du Prince-Edouard
	Terre-Neuve

Cette classification est évidemment assez grossière mais correspond passablement à la réalité. Il faudrait ajouter que, dans le cas de la Saskatchewan, les fluctuations y sont beaucoup plus accentuées qu'ailleurs, ce qui pour des périodes plus ou moins longues, est de nature à faire ranger cette province parmi les défavorisées. Par ailleurs, la Nouvelle-Ecosse pourrait, sous certains aspects, se ranger parmi les provinces moyennes.

La situation que nous avons exposée jusqu'ici dans ce travail se limitait aux années antérieures à 1945. Il nous reste à voir comment se pose à l'heure actuelle le problème de l'inégalité économique des provinces, à la lumière des transformations considérables que le Canada a subies depuis quelques années tant dans la répartition de la richesse entre les citoyens que dans les responsabilités gouvernementales et dans le développement économique des diverses provinces.

* * *

IV - LA SITUATION ACTUELLE

Les doléances des "provinces pauvres", qui ont atteint leur point culminant lors de la publication du rapport Rowell-Sirois et la Conférence fédérale provinciale de 1941, se sont passablement atténuées par la suite. La guerre d'abord est venue tout bouleverser l'économie canadienne, de même que les relations fédérales-provinciales. L'effort de guerre exigeait d'une part la mise en veilleuse des projets de dépenses des gouvernements provinciaux et municipaux, en même temps qu'il les allégeait des secours aux chômeurs. Il a permis ensuite une certaine péréquation des recettes gouvernementales, par le truchement des accords fiscaux de 1941, qui prévoyaient en plus des subventions de "perte de revenus" des subventions spéciales de "besoin fiscal".

La prospérité au moins apparente de guerre, le développement soutenu de l'activité économique dans l'après-guerre, en procurant l'aisance monétaire aux gouvernements provinciaux et en relevant les niveaux de vie des provinces les plus touchées par la crise, ont relégué au second plan le problème des provinces pauvres. Toutefois, celui-ci n'est pas encore totalement disparu des préoccupations gouvernementales. Même en mettant de côté la crainte d'un retour des conditions des années '30, on peut se demander si, en pleine période de prospérité, la répartition des richesses au Canada se fait de façon équitable.

Une récrimination souvent entendue c'est que la concentration dans les provinces centrales des sièges sociaux de compagnies ainsi que des grandes fortunes permettrait au Québec et à l'Ontario -- en cas d'autonomie fiscale réelle pour les provinces -- d'avoir des revenus intéressants de ces sources importantes, alors que les autres provinces devraient se contenter de miettes. C'est l'un des arguments dont on se sert assez souvent pour justifier les ententes fiscales actuelles, dans lesquelles les provinces reçoivent une subvention à peu près proportionnelle à leurs populations respectives.

M. Abbott, ancien ministre des finances, exprimait clairement la nécessité d'une péréquation quand il disait dans son discours sur le budget du 6 avril 1954:

(...) "Il reste probable, dit-il, que l'élément le plus significatif et le plus essentiel des accords est la façon dont ils ont assuré la stabilité financière aux provinces les moins bien partagées. La Chambre se rappelle qu'à la fin des années '30 un certain nombre de gouvernements

" provinciaux étaient aux prises avec de graves difficultés financières et entrevoyaient le jour où ils devraient réduire certains services essentiels au point de compromettre sensiblement notre régime fédératif. La situation était fort grave. Les accords intervenus entre le pouvoir central et les provinces ont permis, grâce à des pourparlers amicaux, de mettre au point une méthode selon laquelle des revenus stables et raisonnables sont constamment assurés aux provinces dont les besoins fiscaux exigent plus de revenus qu'elles ne pourraient s'attendre à en percevoir par leurs propres moyens. Ces accords ont aidé ces provinces à maintenir des normes nationales minimums en ce qui concerne les services provinciaux. " (1)

Nous avons donc à juger de la situation à la lumière des circonstances actuelles. Une étude des finances provinciales effectives nous amènera à comparer les divers niveaux de recettes et de dépenses entre provinces. Mais comme les recettes gouvernementales ne sont rendues possibles que par prélèvement sur les revenus des citoyens, comme d'autre part les dépenses gouvernementales se traduisent nécessairement par un accroissement de bien-être chez les citoyens, il faut étudier ces derniers aspects pour comparer les situations avec justice. Nous déterminerons enfin une capacité fiscale théorique dans chaque province, en nous servant de taux uniformes d'impôts.

A - FINANCES PUBLIQUES DES PROVINCES

La présente section se propose comme objectif d'étudier les recettes effectives des gouvernements provinciaux et de voir dans quelle mesure elles proviennent d'un effort réel des contribuables. Nous en tirerons une comparaison entre provinces. Le tableau 10 donne en chiffres absolus et per capita pour 1952 -- la dernière année pour laquelle nous disposons de chiffres complets -- les recettes des gouvernements provinciaux, auxquelles nous ajoutons celles des municipalités. Cette dernière opération est rendue nécessaire par suite de divergences profondes entre provinces quant à l'étendue de la juridiction et par

(1) Débats de la Chambre des Communes, 6 avril 1954, p. 3950.

T A B L E A U 10

Recettes nettes des gouvernements provinciaux et des municipa- lités en volume et per capita, 1952.

Revenu provinciaux millions de \$ per capita			Revenus municipaux millions de \$ per capita		Total millions de \$ per capita	
T.N.	31.7	\$ 84.85	2.5	\$ 6.67	34.2	\$ 91.52
I.P.E.	7.3	70.76	1.6	15.59	8.9	86.35
N.E.	46.6	71.43	24.3	37.19	70.9	108.62
N.B.	46.5	88.51	20.2	38.33	66.7	126.84
QUE.	284.7	68.21	204.0	48.88	488.7	117.09
ONT.	364.5	76.48	342.9	71.95	707.4	148.43
MAN.	55.5	69.49	49.4	61.94	104.9	131.43
SASK.	91.1	108.06	53.2	63.14	144.3	171.20
ALB.	144.5	148.97	76.5	78.84	220.9	227.81
C.B.	185.4	154.73	80.0	67.07	265.4	221.80
Can.	1,257.9	87.32	854.7	59.33	2,112.5	146.65

SOURCES: O.F.S. Financial Statistics of Provincial Governments, Revenue & Expenditure, 1952; Financial Statistics of Municipal Governments, 1952.

conséquent des responsabilités financières confiées aux gouvernements municipaux. Ceux-ci ne sont en fait que des émanations politiques des gouvernements provinciaux et leurs pouvoirs, de même que leurs possibilités de taxation, sont fonction de la conception administrative des chefs politiques de la province. Le tableau 10 qui précède illustre d'ailleurs fort bien ces divergences.

Un examen même sommaire de ce tableau nous permet de constater des différences notables entre provinces. Ainsi les écarts à la moyenne pour les dépenses combinées des provinces et des municipalités vont de 86 dollars pour l'Ile-du-Prince-Édouard à 227 dollars pour l'Alberta, alors que la moyenne canadienne se situe autour de 146. On remarquera -- ce que nous avons déjà vu antérieurement -- que d'une façon générale les revenus per capita sont d'autant plus élevés que l'on va vers l'Ouest du pays et que la province de Québec se place au rang des provinces les moins bien pourvues, avec une moyenne de 117 dollars. De plus si l'on s'en tient uniquement aux recettes des municipalités per capita, les écarts sont plus considérables entre provinces que dans le cas des recettes provinciales proprement dites.

Ces données brutes se révèlent cependant assez trompeuses à l'analyse. Si elles indiquent avec précision quelles recettes réelles les gouvernements ont encaissées, elles ne permettent de comparer l'effort des citoyens de chaque province que si l'on élimine certains éléments de recettes.

On peut répartir en trois groupes la masse des recettes gouvernementales: a) celles qui proviennent d'un effort exigé des citoyens de la province pour contribuer aux dépenses publiques: taxes, permis, licences, profits d'entreprises gouvernementales, (ceux-ci ayant souvent comme objectif de tenir lieu de recettes fiscales); b) les revenus du domaine, c'est-à-dire ceux qui proviennent des droits exigés des entreprises engagées dans l'exploitation des ressources naturelles; c) les subventions intergouvernementales, qui constituent des recettes affectées aux dépenses dans une province mais recueillies par une autre autorité gouvernementale.

Comme, dans le cas présent, il s'agit de comparer l'effort effectif fourni par les citoyens de chaque province, on ne doit tenir compte que du premier groupe de recettes à l'exclusion des deux autres. Cela nous amène au tableau 11, dans lequel nous avons soustrait des totaux présentés au tableau 10 les éléments suivants: -

T A B L E A U 11

Recettes des gouvernements provinciaux rectifiées
de façon à montrer le prélèvement fiscal
réel, 1952.

(milliers de dollars)

Provin- ces	Recettes totales réelles	A DEDUIRE						Total	Recettes rectifiées
		Subv. statu- taires	Accords fiscaux	Impôts revenus- cés	Impôts sur success.	Revenus doma- niaux	Primes assur. maladie		
T.N.	31.7	7.2	12.9	-	-	0.8	-	20.8	10.9
I.P.E.	7.3	0.7	3.3	-	-	-	-	4.0	3.3
N.E.	46.6	2.1	18.3	-	-	1.3	-	21.6	25.1
N.B.	46.6	1.7	15.0	-	-	3.2	-	19.9	26.7
QUE.	284.7	3.3	-	51.1	12.8	25.5	-	92.8	191.9
ONT.	364.5	3.6	123.3	13.8	19.8	25.0	-	185.6	178.9
MAN.	55.5	1.8	26.0	-	-	2.7	-	30.5	24.9
SASK.	91.1	2.0	26.1	-	-	6.7	5.9	40.7	50.4
ALB.	144.5	2.1	32.3	-	-	63.7	-	98.2	46.3
C.B.	185.4	1.3	46.2	-	-	25.9	14.9	88.3	97.1
Canada	1,257.9	25.8	303.3	64.9	32.7	20.7	154.9	602.3	655.5

SOURCE: Financial Statistics of Provincial Governments Revenue and Expenditure
1952, O.F.S.

10. Les subventions fédérales statutaires, telles que prévues par l'Acte de 1867, de même que les subventions distribuées en vertu des accords fiscaux à neuf provinces canadiennes. Ces diverses subventions, étant calculées approximativement sur une base *per capita*, réalisent déjà une péréquation au profit de certaines provinces moins bien pourvues de matière taxable. Comme elles représentent souvent une portion importante des revenus provinciaux, il faut les enlever, si l'on veut obtenir une notion comparable de l'effort fiscal.
20. Les impôts provinciaux sur les revenus des compagnies dans Québec et Ontario. Ces impôts, étant déduits en entier de l'impôt fédéral versé par les mêmes entreprises, ne constituent pas une charge additionnelle pour les contribuables. Il faut noter que les chiffres de l'Ontario ne couvrent qu'une partie de l'année fiscale 1952-53 et représentent des recettes de l'année qui a précédé l'entrée en vigueur des Accords fiscaux de 1952 signée par l'Ontario.
30. Les impôts sur les successions dans le Québec et l'Ontario, que les contribuables peuvent aussi déduire de l'impôt fédéral correspondant.
40. Les revenus domaniaux (tirés de l'exploitation des richesses naturelles). Ces revenus sont très variables selon les provinces et dans certains cas contribuent à alléger considérablement le fardeau fiscal. Ainsi l'Alberta tirait de cette source en 1952 64 millions sur des recettes totales de 144 millions de dollars. Ces charges supplémentaires sont incorporées par les entreprises concernées dans leur prix de revient. Comme il s'agit très souvent de produits vendus en grande partie à l'étranger, on ne peut dire que ces charges sont supportées par les citoyens de la province.

50. Les recettes provinciales provenant des primes d'assurance-maladie en Saskatchewan et en Colombie. Ces montants, nettement distingués dans les Comptes Publics doivent être retranchés, parce qu'ils ne concernent que deux provinces et qu'ils risqueraient, si on les conservait, de fausser les comparaisons,

On remarquera qu'une fois les ajustements effectués, les recettes totales des gouvernements provinciaux se trouvent réduites de près de la moitié. Il existe cependant sous ce rapport des divergences notables entre provinces, ce qui confirme la validité et la nécessité des ajustements. Ainsi pour Terre-Neuve ou pour l'Alberta le nouveau chiffre dépasse à peine 30 p.c. des recettes totales réelles. Pour Québec par contre, le nouveau chiffre est de 67 p.c. des recettes totales. Pour les autres, la proportion est d'environ la moitié.

Une comparaison valable entre provinces nécessite le calcul d'un nouveau revenu per capita, pour éliminer l'influence du facteur démographique. Ici, cependant, nous ne tiendrons pas uniquement compte de la population dans son ensemble, mais de la structure démographique, qui n'est pas même dans toutes les régions du Canada. Par exemple, dans une province où les familles sont relativement plus considérables et par conséquent sont moins nombreuses, chaque famille supportera proportionnellement un fardeau de taxes plus élevé. En effet, dans chaque province, les charges de l'Etat sont en relation avec la population en général, alors que les recettes sont tirées seulement de ceux qui font partie de la population active. Le tableau 12 rend compte de ce phénomène et nous montre les recettes per capita des gouvernements provinciaux et des municipalités en considérant d'abord l'ensemble de la population et ensuite la population active.

La dernière colonne du tableau 12 représente la contribution moyenne de chaque travailleur aux finances de sa province (gouvernement provincial et collectivités locales). Excepté trois des provinces de l'Atlantique (à l'exclusion du Nouveau Brunswick) et le Manitoba, toutes les autres provinces ont un revenu moyen par tête de travailleur se rapprochant sensiblement de la moyenne canadienne (c'est le cas du Nouveau-Brunswick, du Québec et de l'Ontario) ou même la dépassant considérablement (c'est le cas des trois provinces les plus à l'Ouest).

Ces dernières exigent donc beaucoup de leurs

TABLEAU 12

Recettes gouvernementales rectifiées par
province, total et per capita, 1952.

	Recettes provinciales rectifiées	Recettes municipales	Total	Total per capita	
				population totale (1)	population active (2)
(milliers de dollars)					
T.N.	10,927	2,494	13,421	39.89	125.04
I.P.E.	3,329	1,606	4,935	47.91	144.29
N.E.	25,061	24,282	49,343	75.56	222.15
N.B.	26,684	20,159	46,843	89.06	275.79
QUE.	191,909	204,040	395,949	94.86	267.98
ONT.	178,912	342,936	521,848	109.49	276.46
MAN.	24,929	49,428	74,357	93.18	248.64
SASK.	50,365	53,230	103,595	122.88	342.47
ALB.	46,324	76,479	122,803	126.60	346.59
C.B.	97,081	80,035	177,116	147.84	397.92
	655,521	854,689	1,510,210	104.66	285.05

(1) Statistiques de juin 1952.

(2) Statistiques du recensement de juin 1951, vol. V, tableau 1.

contribuables, parce qu'elles leur offrent un niveau plus élevé de services, comme on pourra le constater par le tableau de leurs dépenses moyennes. A première vue par conséquent, elles auraient bien tort de se plaindre du niveau élevé de la taxation chez elles. Elles ont la ressource d'abaisser le taux de leurs taxes, ce qui ramènerait leurs recettes per capita au niveau de la moyenne canadienne.

Quant aux provinces Maritimes, leurs bas revenus moyens nous étonnent au premier abord. Ils pourraient s'expliquer soit parce qu'elles se contentent de services inférieurs et par conséquent ne taxent pas leurs contribuables, soit parce que recevant d'autres revenus que nous avons déjà éliminés et qui ne constituent pas une charge pour leurs contribuables, cela leur permet de moins exiger de leurs citoyens, soit qu'ayant établi des taux d'impôt aussi élevés qu'ailleurs, elles n'en tirent que peu de résultats, à cause de la pauvreté de leur population et la faiblesse de leur matière taxable.

Il nous apparaît donc ici qu'il faut pousser plus loin l'analyse pour comparer l'effort exigé des contribuables avec la richesse telle que répartie dans chacune des provinces. On se souvient qu'un des arguments des provinces pauvres, c'est que pour obtenir la même recette per capita, une province défavorisée est forcée d'établir des taux d'impôts plus élevés qu'une province plus fortunée. En d'autres termes, il lui faut prélever une part plus forte du revenu national de cette province pour accorder les mêmes services à ses citoyens.

Nous avons déjà observé que les recettes moyennes per capita des gouvernements s'élevaient à mesure que l'on passait des provinces de l'Est vers celles de l'Ouest. Une étude du revenu personnel per capita -- lequel constituera pour nous l'unité de mesure de la richesse répartie -- nous permet de constater quelque chose d'identique, comme on le voit au tableau 13. Il y a donc une certaine corrélation entre le niveau des recettes publiques et l'importance du revenu per capita dans chaque province. En calculant la proportion du revenu moyen des individus qui est affectée aux recettes publiques, on obtient des chiffres qui varient assez peu d'une province à l'autre, si l'on excepte le cas des deux provinces les plus orientales du Canada. Ce qui nous laisse supposer que l'effort fiscal des Canadiens est assez également réparti.

On comparera ces résultats avec la proportion que représente l'ensemble des recettes gouvernementales totales (y compris ce que nous avons éliminé au tableau 11) dans le revenu personnel total. Cette dernière colonne (tableau 13) montre plus de régularité que

T A B L E A U 13

Recettes gouvernementales rectifiées et totales en
pourcentage du revenu personnel, par
province, 1 9 5 2 .

	Revenu personnel		Recettes gouverne- mentales rectifiées	Pourcentage des recettes rectifiées dans les rev. person.	Pourcentage des recettes totales dans les revenus personnels
	millions de \$	per capita			
T.N.	229	612	13,421	5.85	14.9
I.P.E.	70	680	4,935	7.00	12.7
N.E.	556	851	49,343	8.87	12.8
N.B.	403	766	46,843	11.61	16.5
QUE.	4,153	995	395,949	9.53	11.8
ONT.	6,659	1,397	521,848	7.84	10.6
MAN.	912	1,143	74,357	8.15	11.5
SASK.	1,176	1,395	103,595	8.81	12.3
ALB.	1,255	1,294	122,803	9.78	17.6
C.B.	1,672	1,396	177,116	10.59	15.9
	17,085	1,186	1,510,210	8.83	12.4

SOURCE: Comptes Nationaux, 1950-1953; chiffres de la population tirés de
Fin. Stat. of Prov. Gov. 1952, p. 17.

l'avant-dernière, ce qui démontre que si certaines provinces exigent moins de leurs citoyens, c'est qu'elles possèdent d'autres sources de revenus (revenus domaniaux, subventions fédérales, etc.).

La comparaison de l'effort fiscal des citoyens du Canada (à l'exclusion bien entendu des prélèvements du gouvernement fédéral) se présente donc de la façon suivante:

- a) Quatre provinces imposent à leurs citoyens un fardeau fiscal dépassant sensiblement la moyenne. Ce sont les suivantes:-

		<u>Effort fiscal (1)</u>	<u>Recettes (2)</u> <u>par tête</u>
1o.	Nouveau-Brunswick	11. 61 p. c.	\$ 89
2o.	Colombie Britannique	10. 59 "	148
3o.	Alberta	9. 78 "	127
4o.	Québec	9. 53 "	95
	<u>Moyenne</u>	<u>8. 83 "</u>	<u>105</u>

Une comparaison entre ces provinces nous montre que si le Nouveau-Brunswick exige l'effort le plus considérable, ce n'est vraisemblablement pas à cause de la richesse de sa matière taxable, mais à cause du bas niveau de son revenu national. La preuve c'est qu'elle ne réussit avec cela qu'à obtenir des recettes par tête très inférieures à la moyenne nationale. Nous supposons pour le moment que les besoins financiers dans chaque province sont proportionnels à l'importance de la population totale.

La Colombie est dans la situation opposée. Si elle prélève une portion considérable du revenu de ses citoyens, c'est pour leur fournir des services en abondance. C'est en effet la province qui possède les recettes par tête les plus élevées, dépassant la moyenne de près de 50 p. c. Ainsi en est-il de l'Alberta, qui apparaît encore plus privilégiée si l'on considère que l'effort fiscal exigé de ses citoyens

(1) Voir tableau 13.

(2) Voir tableau 12.

dépasse à peine la moitié de ses recettes totales (17.6 p.c. du revenu personnel), l'écart s'expliquant par la prospérité dérivée du pétrole.

Quant au Québec, tout en exigeant un gros effort de ses citoyens, cette province ne retire malgré tout que des recettes par tête assez faibles. Cela expliquera des dépenses aussi relativement faibles. Il faut noter aussi qu'il existe une faible marge entre les recettes totales du Québec et la partie qui en est supportée par les citoyens (respectivement 11.8 et 9.5 p.c. des revenus personnels). C'est que Québec ne bénéficie pas comme les autres provinces des subventions fédérales et que ses propres impôts sur les successions et sur les compagnies n'arrivent pas à combler l'écart.

b) Deux autres provinces se tiennent assez près de la moyenne canadienne:

	<u>Effort fiscal</u>	<u>Recettes par tête</u>
5o. Nouvelle-Ecosse	8.87 p.c.	\$ 76
6o. Saskatchewan	8.81 "	123
<u>Moyenne</u>	<u>8.83 "</u>	<u>105</u>

La première exige de ses citoyens une contribution raisonnable tout en ne réussissant, à cause de son faible revenu national, qu'à obtenir de faibles recettes par tête, très inférieures à la moyenne.

La Saskatchewan, par contre, n'éprouve apparemment aucune difficulté à obtenir les recettes qui lui sont nécessaires et qui sont parmi les plus élevées au Canada (elle vient au troisième rang), tout en ne surchargeant pas ses contribuables.

c) Voici enfin quatre provinces dont l'effort fiscal se situe au-dessous de la moyenne canadienne:

	<u>Effort fiscal</u>	<u>Recettes par tête</u>
7o. Manitoba	8.15 p.c.	\$ 93
8o. Ontario	7.84 "	109
9o. Ile du Prince-Edouard	7.00 "	48
10o. Terre-Neuve	5.85 "	36
<u>Moyenne</u>	<u>8.83</u>	<u>105</u>

Le cas du Manitoba nous montre des recettes par tête un peu inférieures à la moyenne, mais cela s'explique par les prélèvements relativement faibles de cette province sur les revenus de ses citoyens.

L'Ontario, la province riche par excellence, tout en n'étant pas exigeante pour ses citoyens, obtient malgré tout, à cause de la richesse de sa matière taxable, des recettes par tête légèrement plus élevées que la moyenne.

Quant aux deux dernières provinces, si elles sont aussi assez peu exigeantes, elles ne retirent de ce fait que des recettes très faibles. La situation cependant se corrige dans leur cas avec les subventions fédérales, de sorte que le pourcentage des recettes totales de leurs gouvernements par rapport à leur revenu national (lequel se trouve lui-même extrêmement faible) dépasse la moyenne canadienne.

Il faudrait ajouter que dans le cas des provinces les plus pauvres en revenus personnels, elles sont généralement moins pourvues de matière taxable, ce qui veut dire que pour se conformer à la justice fiscale, on ne peut décemment y prélever la même proportion de leur revenu qu'ailleurs sans exercer une pression intolérable sur les budgets des citoyens.

Cette observation vient du fait que les premières tranches de revenus des familles sont utilisées pour des besoins de première nécessité et que les gouvernements devraient surtout puiser dans l'excédent; c'est ce qui explique d'ailleurs le caractère de progressivité de plusieurs formes d'impôts. En conséquence, une comparaison valable entre provinces doit tenir compte du fait que pour les plus pauvres, on ne doit pas utiliser un pourcentage de prélèvement fiscal aussi élevé qu'ailleurs.

Notre démonstration a laissé de côté jusqu'à maintenant un élément important dans l'appréciation des finances publiques des diverses provinces. Il s'agit des dépenses rendues possibles par les recettes des gouvernements. Nous parlons évidemment des recettes totales, et non pas uniquement de celles qui imposent des sacrifices aux citoyens de chaque province. On avait remarqué, dans le cas des recettes par tête, des différences accentuées. Il en est de même du côté des dépenses, comme on peut le constater par le tableau 14 qui suit.

T A B L E A U 14

Dépenses des provinces et des municipalités, par province, 1952.

	Provinciales (1)		Municipales		Total	
	millions	per capita	millions	per capita	millions	per capita
T.N.	28.9	77.22	2.5	6.74	31.4	83.96
I.P.E.	7.1	68.58	1.6	15.53	8.7	84.11
N.E.	46.5	71.15	24.0	36.81	70.5	107.96
N.B.	44.9	85.41	19.9	37.76	64.8	123.17
QUE.	313.1	75.02	202.4	48.49	515.5	123.50
ONT.	372.0	78.06	337.2	70.75	709.2	148.80
MAN.	42.0	52.66	48.6	60.83	90.6	113.50
SASK.	80.2	95.12	52.9	62.80	133.1	157.92
ALB.	103.6	106.79	75.1	77.42	178.7	184.23
C.B.	168.9	140.96	79.8	66.57	248.7	207.60
	1,207.1	83.80	843.9	58.48	2,051.0	142.13

SOURCE: voir tableau 10.

(1) Moins le remboursement des dettes provinciales.

On pourrait diviser les provinces en trois groupes selon les dépenses publiques combinées des gouvernements provinciaux et des municipalités:

- 1o. Celles qui ont un niveau de dépenses plus élevé que la moyenne. Ce groupe comprend les trois provinces les plus occidentales ainsi que l'Ontario.

1o. Colombie canadienne	\$ 208 per capita
2o. Alberta	184 " "
3o. Saskatchewan	158 " "
4o. Ontario	149 " "
<u>Moyenne</u>	<u>142 " "</u>

Il convient de noter que dans les cas de la Colombie canadienne et de la Saskatchewan, il existe des plans provinciaux d'assurance-maladie, qui sont de nature à majorer de façon appréciable les dépenses per capita.

- 2o. Toutes les autres provinces ont des dépenses per capita inférieures à la moyenne du Canada. Les unes dans des proportions relativement faibles:

5o. Québec	\$ 124
6o. Nouveau-Brunswick	123
7o. Manitoba	114
8o. Nouvelle-Ecosse	108

- 3o. Deux provinces enfin sont passablement éloignées de la moyenne: ce sont les deux provinces les plus orientales:

9o. Terre-Neuve	84
10o. Ile-du-Prince-Edouard	84

Il faudrait bien se garder cependant de tirer de ces chiffres des conclusions trop mathématiques. Donner aux habitants de chaque province une part équitable de services publics ou en d'autres termes assurer une norme nationale de services ne signifie pas nécessairement que dans chaque province les dépenses publiques doivent être uniformes calculées sur une base *per capita*. Plusieurs facteurs doivent entrer en ligne de compte pour apprécier qualitativement ainsi les dépenses:

a) La structure économique et sociale des provinces varie considérablement. Par exemple, une province agricole comme l'Ile-du-Prince-Edouard, peut se contenter de déboursés moindres pour ses routes et ses édifices publics. Elle n'a pas de grandes villes et reste stationnaire, ce qui limite les dépenses d'investissement. D'autres provinces, qui se développent rapidement doivent au contraire multiplier les dépenses de capital.

b) La rigueur du climat peut aussi causer de fortes dépenses à certaines provinces alors que dans d'autres le budget sera allégé pour des raisons inverses. Au Québec, par exemple, le gouvernement provincial et les municipalités doivent assumer au cours de l'hiver des frais élevés de déneigement des rues et des routes, de réparation des chaussées endommagées par les gelées, etc. L'Ontario et la Colombie sont par contre avantagées sous ce rapport.

c) La dispersion plus ou moins considérable de la population est un autre facteur important de divergence. L'Ontario, les Maritimes, où il existe des concentrations importantes de population sur des territoires relativement restreints, bénéficient de ce fait d'économies dans la construction des écoles, des hôpitaux, des routes, alors que dans des provinces à habitat plus dispersé comme le Québec ou les Prairies, ces dépenses doivent être proportionnellement plus élevées.

d) Le rythme d'expansion des provinces est un autre facteur dont il faut tenir compte. Certaines provinces ont une population stationnaire ou faiblement croissante, alors que dans d'autres elle croît rapidement. Certaines provinces ne mettent plus de nouveaux territoires en valeur, ce qui leur permet d'utiliser toutes leurs ressources pour perfectionner l'équipement existant. Ailleurs, au contraire, l'ouverture de nouvelles régions nécessite des dépenses d'équipement considérables.

e) Il faudrait peut-être ajouter un facteur d'ordre

historique: les besoins différés de certaines provinces, qui n'ayant pas participé pleinement à l'essor économique du Canada (Maritimes) ou pour d'autres raisons (Québec) sont en retard sur les autres à bien des égards. Elles doivent normalement, pour rattraper ce retard, dépenser proportionnellement plus que les autres.

f) La structure démographique diversifiée des populations ajoute aussi un élément d'hétérogénéité entre les provinces. Les dépenses d'éducation dans une province à population jeune seront plus considérables, mais ce sera l'inverse pour les dépenses relatives à la santé, lesquelles affecteront une province à population vieillie.

Si nous prenons en considération les divers facteurs que nous venons d'énumérer, nous pouvons porter un jugement sur la capacité financière des provinces à donner à leurs citoyens les services que ceux-ci s'attendent de recevoir. Le problème des provinces pauvres s'éclaire ainsi considérablement.

On constate d'abord que l'Ontario et la Colombie font partie du groupe privilégié et cela de façon permanente. Le fait n'a pas de quoi nous surprendre. Ainsi en est-il présentement de l'Alberta et de la Saskatchewan. La question est de savoir si ces deux dernières provinces imposent à leurs contribuables un fardeau excessif. Il reste, parmi les provinces de l'Ouest, le Manitoba, qui dépense relativement moins que les précédentes et qui recueille aussi moins de revenus (voir tableau 10). Il nous faudra voir si c'est parce qu'elle manque de matière taxable ou si ses taux d'impôts sont plus bas qu'ailleurs.

Quant au Québec, nous voyons de nouveau cette province dans le voisinage de la moyenne et non pas -- contrairement à ce qu'on entend souvent -- dans le groupe des provinces privilégiées. Sa dépense moyenne de 124 dollars par tête en 1952 ne peut certes pas être jugée excessive.

En bas de liste, nous retrouvons les provinces Maritimes, à peu près dans un ordre équivalent à celui des recettes par tête. En dépit des remarques que nous faisons plus haut en ce qui concerne leurs besoins réels, il est probable que leurs dépenses (surtout dans le cas de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard) sont tout à fait insuffisantes pour leur permettre d'assurer à leurs citoyens des services conformes à une norme nationale.

Il nous faudra voir cependant, si les faibles recettes et les faibles dépenses s'expliquent par une insuffisance de la matière taxable ou par des taux de taxes trop bas. Dans ce dernier cas, ces provinces ne pourraient plaider incapacité financière, puisque leur situation serait voulue en toute connaissance de cause.

B - ETUDE DES NIVEAUX DE VIE.

A ce point de notre analyse, il nous faut dire que si nous avons remarqué des divergences considérables entre les revenus des provinces, il serait dangereux de conclure de ces seules constatations à l'incapacité de ces gouvernements de prélever suffisamment de ressources pour faire face à leurs besoins. L'inégalité constatée peut s'expliquer de différentes façons.

Les divers cas possibles peuvent se réduire aux suivants :

1o. Un Etat provincial qui fait face à des dépenses publiques importantes, peut couvrir celles-ci soit en recourant à des taux normaux d'impôts si ses citoyens possèdent un niveau de vie élevé, ou à des taux supérieurs à la moyenne, si c'est une province "pauvre";

2o. Une province qui se contente de dépenses faibles ou moyennes peut faire bénéficier ses citoyens de taux d'impôts normaux, si elle possède une matière taxable peu abondante, ou des taux inférieurs à la moyenne, si elle est parmi les privilégiées. Il nous faudra de plus tenir compte des variétés, ainsi que des taux d'impôts, pour connaître de façon précise l'effort exigé de chaque province.

Mais auparavant nous verrons -- non plus à travers les finances publiques mais à travers quelques manifestations matérielles de niveaux de vie -- l'état de prospérité de chaque province. Nous touchons là un aspect important du présent travail. Pour savoir si un gouvernement est en mesure de donner à ses citoyens des services publics comparables à ceux des autres provinces, il faut d'abord constater s'il existe parmi la population de cette province une richesse ou des revenus convenables. Il faut ensuite -- une fois cette constatation faite -- voir quelles recettes

publiques peut tirer le gouvernement de ces revenus des citoyens, sans oublier d'ajouter ultérieurement les sources de recettes qui ne constituent pas un fardeau fiscal. Il nous sera d'ailleurs permis, à l'occasion de cette étude, de prendre une vue d'ensemble de plusieurs années. Cette perspective est nécessaire si nous ne voulons pas tirer des conclusions trop hâtives en utilisant la seule année 1952, dont nous nous sommes servis dans la section précédente sur les finances publiques. Tout représentative qu'elle soit, cette année ne nous dit rien de ce qui s'est passé antérieurement.

L'étude des niveaux de vie actuelle nous permettra d'acquérir cette connaissance, car le niveau de vie auquel atteint une population indique approximativement quelle a été l'ampleur de ses revenus dans les années antérieures et de quelle façon ceux-ci ont été dépensés. Les statistiques du niveau de vie révèlent -- c'est normal -- une plus grande stabilité que celles du revenu, à cause du caractère cumulatif de certaines dépenses, en biens durables par exemple.

Le recensement de 1951 nous servira ici considérablement en nous permettant, par exemple, de calculer sur une base comparative certains indices de bien-être matériel, comme les automobiles et les appareils électriques, etc. Nous utiliserons aussi certains autres critères comme les ventes de détail ou le nombre d'instituteurs par 1000 enfants d'âge scolaire. Le nombre de lits d'hôpitaux et les dépenses de santé par famille, nous fourniront de plus une idée de ce que les gouvernements dépensent pour la santé.

1 - REVENUS ET DEPENSES PERSONNELLES.

Le tableau 15 qui suit donne pour quelques années récentes le revenu personnel par tête dans chacune des provinces ainsi que la moyenne des trois années. On y remarque une répartition entre provinces analogue à celle que nous avons déjà constatée plusieurs fois. Il n'y a en somme que les Maritimes qui soient vraiment désavantagées par rapport à la moyenne, pour ne pas parler du Québec, dont la situation n'est pas tellement florissante au fond. Quant aux provinces de l'Ouest, elles jouissent d'un revenu sensiblement égal à la moyenne dans l'ensemble, avec cependant des variations assez fortes dans le cas de la Saskatchewan. L'examen des chiffres des années intermédiaires ne modifierait pas sensiblement

T A B L E A U 15

Revenus personnels per capita, par province
années caractéristiques

	1947	1950	1953	Moyenne
T. N.	-	507	650	-
I. P. E.	457	563	632	551
N. E.	670	730	896	765
N. B.	592	643	757	664
QUE.	703	830	1,038	857
ONT.	974	1,186	1,465	1,209
MAN.	834	987	1,138	986
SASK.	769	892	1,279	980
ALB.	859	1,009	1,283	1,051
C. B.	937	1,177	1,476	1,196
CAN.	826	976	1,221	1,008

SOURCE: Comptes nationaux, 1926-50, 1950-53.

les constatations que nous venons de faire.

Il convient de signaler cependant au cours des années les plus récentes une tendance à la baisse dans les provinces les plus spécialisées dans l'agriculture. Ainsi, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan ont vu leur revenu per capita baisser respectivement de 680 à 632 dollars et de 1,395 à 1,279 dollars entre 1952 et 1953, alors que les revenus du Manitoba et du Nouveau-Brunswick baissaient légèrement. Il est sûr qu'en 1954, la situation de la Saskatchewan s'est aggravée sous ce rapport, par suite d'une autre baisse dans les revenus agricoles, mais il reste que cette province était parmi les mieux pourvues dans les années 1951 à 1953. Par conséquent, une baisse pour elle n'est pas aussi grave que pour les Maritimes, qui se tiennent déjà à un niveau inférieur.

Un autre critère de richesse que l'on peut utiliser pour mesurer la situation respective des diverses provinces, ce sont les ventes de détail, qui donnent une idée des dépenses des citoyens de chaque province en biens de toutes sortes. La précision de cet instrument n'est pas absolue, parce qu'il ne tient pas compte du commerce interprovincial, par l'entremise des comptoirs postaux en particulier. Il est probable cependant que ce facteur ne modifie pas sensiblement les chiffres, même si vraisemblablement ceux de l'Ontario auraient tendance à être surévalués de ce fait. Notre tableau 16, nous renseigne sur la situation dans ce secteur, même s'il est impossible d'obtenir des chiffres séparés pour les provinces de l'Atlantique.

Ici encore, on ne peut prétendre que les provinces de l'Ouest soient défavorisées, si ce n'est en 1946 pour la Saskatchewan: en fait cette province n'avait pas encore connu sa grande prospérité d'après-guerre. Pour chacune des années mentionnées, les chiffres du Québec se révèlent considérablement plus bas que la moyenne. Il se peut qu'ici le commerce interprovincial, surtout au bénéfice de l'Ontario, joue contre la province de Québec. Il faudrait une étude plus poussée pour nous en rendre compte.

2 - COMMODITES MÈNAGÈRES.

Il s'agit ici de prendre un contact encore plus immédiat avec les niveaux de vie, en supposant que les dépenses de première nécessité sont à peu près uniformes de province à province et que les excédents de revenus de la population sont utilisés à l'acquisition de certaines commodités ménagères, lesquelles peuvent être consi -

TABLEAU 16

Vente de détail per capita,
par province, années
caractéristiques

	1946	1951	1953
Prov. de l'Atlantique	416	555	602
Québec	370	602	646
Ontario	553	898	943
Manitoba	465	786	837
Saskatchewan	409	792	981
Alberta	518	909	985
Colombie-Britannique	592	944	999
Canada	471	763	820

SOURCE: Retail Trade, 1953, p. 7.

dérées comme des indices de civilisation matérielle. Nous en groupons quelques-unes dans le tableau 17, en indiquant quel pourcentage des logements dans chaque province possèdent ces commodités.

L'interprétation de ce tableau est assez délicate à cause de la multitude des facteurs mis en cause. On y retrouve cependant un schéma que nous connaissons bien, selon lequel il existe des provinces privilégiées, qui se trouvent encore ici, l'Ontario et la Colombie, des provinces très défavorisées, c'est-à-dire l'Ile-du-Prince-Edouard et Terre-Neuve, cette dernière paraissant se trouver dans une situation de pauvreté voisine de la misère. Entre ces deux extrêmes, se situent habituellement la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, les Prairies et le Québec. Dans le cas actuel, les deux premières ne semblent pas particulièrement défavorisées, par rapport au Québec par exemple. Ainsi en est-il du Manitoba et de l'Alberta, bien que ces provinces se trouvent pour les divers item présentés au tableau 17, la plupart du temps en-dessous de la moyenne.

Quant à la Saskatchewan, sa situation est nettement défavorable pour ce qui concerne l'approvisionnement en eau et en électricité ainsi que pour les appareils électriques, même si elle est satisfaisante pour les automobiles et le téléphone. Il convient de rappeler cependant que cette province est, avec l'Ile-du-Prince-Edouard, la plus rurale du Canada et on ne peut s'attendre dans ces circonstances à y trouver autant de commodités qu'ailleurs. En effet, de façon à peu près généralisée, les maisons de ferme ne possèdent pas les commodités de la ville en électricité et en eau courant, ce qui ne veut pas nécessairement dire que ces régions souffrent d'un niveau de vie inférieur. Cela veut dire tout simplement que ces commodités coûtent un prix prohibitif dans les régions à habitat clairsemé, à cause des frais considérables occasionnés par la pose et l'entretien des fils électriques et des canalisations d'eau sur de longues distances, pour approvisionner des maisons très éloignées les unes des autres.

Ce que nous avons dit de la Saskatchewan vaut d'ailleurs aussi pour des provinces très agricoles comme le Manitoba et l'Alberta. Ajoutons que ces provinces n'ont pas les mêmes ressources en énergie électrique que le Québec et l'Ontario, où une infrastructure développée, étant nécessaire pour approvisionner les villes industrielles, peut servir tout aussi bien pour desservir les régions rurales qui les séparent.

Ce raisonnement se trouve confirmé par un examen plus attentif des chiffres du recensement et une comparaison entre Québec

T A B L E A U 17

Pourcentage des logements possédant
certaines commodités, par pro-
vince, 1951.

	Télé- phone	Electri- cité	Eau courante	Auto- mobile	Refrigé- rateur	Aspirateur électrique	Lessiveuse mécanique
T. N.	21	51	29	9	8	6	26
I. P. E.	40	50	43	39	19	17	43
N. E.	51	89	65	32	31	28	65
N. B.	46	85	60	32	26	26	65
QUE.	58	93	90	27	47	33	75
ONT.	73	94	82	54	62	55	79
MAN.	55	81	55	43	47	41	69
SASK.	49	48	27	50	22	25	67
ALB.	40	65	50	48	35	37	71
C. B.	57	90	87	45	44	50	69
CANADA	60	86	74	42	47	42	72

SOURCE: Recensement de 1951, vol. 111, tableaux 32, 36 et 40.

et la Saskatchewan, en distinguant cette fois les régions rurales des villes. Dans ce dernier cas, les centres urbains de la province de l'Ouest sont aussi bien pourvus que ceux du Québec, mais les régions rurales y sont plus défavorisées, pour les raisons signalées plus haut.

Le nombre de téléphones et d'automobiles par logement nous montre par ailleurs que les habitants de l'Ouest ne se privent pas d'un certain confort, quand celui-ci peut être obtenu relativement facilement.

3 - S A N T E

Nous en avons une autre preuve dans le tableau 18 qui fournit certains détails sur les services de santé à la disposition des habitants des diverses provinces. Nous avons retenu comme critères de comparaison la capacité en lits des hôpitaux par 1,000 habitants, ainsi que le nombre de médecins et d'infirmières par 10,000 habitants. Nous aurons plus loin l'occasion de compléter ces renseignements en voyant quelles sommes sont dépensées en moyenne dans chaque province pour les soins médicaux.

La capacité en lits des hôpitaux en 1953, dans les hôpitaux publics (c'est-à-dire à l'exclusion des hôpitaux privés, des hôpitaux fédéraux et des hôpitaux pour malades mentaux et tuberculeux), montre que c'est Québec qui est la plus défavorisée et que les provinces de l'Ouest n'ont aucunement à se plaindre, pas plus d'ailleurs que la plupart des Maritimes. Bien plus, la comparaison avec les chiffres de 1937 montre une détérioration de la situation du Québec et une amélioration considérable de celle de la Saskatchewan. Ce qui peut assez facilement s'expliquer par le fait que la population du Québec s'est accrue de 35 p.c. entre 1937 et 1953 et que celle de la Saskatchewan au cours de la même période a baissé de 6.6 p.c.

Quant au nombre de médecins à la disposition des malades en 1951 par 10,000 de population, les divergences sont assez faibles, si l'on excepte Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Les chiffres de la Saskatchewan et de l'Alberta, tout en ne s'écartant que faiblement de la moyenne, pourraient peut-être être considérés comme désavantageux, ces provinces ayant peu de concentration de population. Il est évident en effet que là où la population est dispersée sur de larges étendues, le nombre de médecins doit être relativement plus considérable.

T A B L E A U 18

Capacité en lits des hôpitaux et nombre
de médecins et d'infirmières
par province

	Hôpitaux publics Lits par 1,000 habitants			Médecins par 10,000 hab.	Infirmiers et infirmières par 10,000 hab.
	1937	1945	1953	1951	1951
T.N.	-	-	4.51	4.0	11.4
I.P.E.	2.71	2.80	5.97	7.4	21.8
N.E.	3.16	4.13	5.17	9.1	24.1
N.B.	3.17	3.53	4.10	6.9	22.5
QUE.	4.25	3.96	3.85	10.1	18.1
ONT.	4.04	4.36	4.59	11.7	32.0
MAN.	5.13	5.32	5.12	10.8	21.8
SASK.	3.97	4.84	5.96	7.8	26.1
ALB.	5.30	6.45	6.49	8.9	24.2
C.B.	6.86	5.85	5.75	11.4	39.8
CANADA	4.38	4.55	4.75	10.2	25.1

SOURCES: O. F. S., Statistiques des hôpitaux, 1953, p. 14. O.F.S., Recensement du Canada, vol. 1V, tableau 4.

On remarquera cependant une certaine compensation par le nombre des infirmières. Tout le monde sait que dans certaines régions reculées, les infirmières assument, au moins partiellement, les tâches des médecins, qui ne sont appelés que dans les cas graves.

4 - E D U C A T I O N

Pour voir si les services fournis dans chaque province sous ce rapport sont conformes à la moyenne canadienne, il nous aurait fallu des renseignements sur le nombre d'institutions d'enseignement, sur leur capacité en élèves, sur l'état des locaux, etc. Ces renseignements faisant défaut, nous nous contenterons de comparer à la population d'âge scolaire, que nous fixons arbitrairement aux catégories d'âge comprises entre 5 et 19 ans, d'une part les inscriptions dans les écoles, collèges et universités de toutes sortes et le nombre de professeurs et d'instituteurs. Le résultat (tableau 19) tout approximatif qu'il soit, nous permettra une comparaison valable des situations respectives par province.

On constate, tant du côté des instituteurs que des inscriptions une grande régularité. Les provinces dites "pauvres" ne semblent pas atteintes dans le secteur de l'éducation par leur état vrai ou supposé de pauvreté. Cela est d'ailleurs confirmé par les dépenses affectées à l'éducation au cours des dernières années par les gouvernements provinciaux et les municipalités. Prenons l'année 1952 comme caractéristique et voyons quelles y ont été ces dépenses dans quelques provinces, sur une base per capita.

Nouvelle Ecosse	\$28	Manitoba	\$30
Nouveau-Brunswick	30	Saskatchewan	40
Québec	24	Alberta	40
Ontario	34	Colombie	42

On remarquera cependant dans le tableau 19 la situation défavorable de Terre-Neuve, quant au personnel enseignant, et celle de Québec quant au nombre d'inscriptions et aux dépenses per capita en 1952. On peut donc conclure qu'apparemment la province de Québec, malgré une fiscalité très forte, comme on le verra plus loin,

T A B L E A U 19

Nombre d'instituteurs et d'inscriptions dans les écoles,
par rapport à la population d'âge scolaire,
par province, 1951.

Population 5 - 19 ans (en milliers)		Instituteurs Nombre par 1,000 enfants d'âge scolaire		Inscriptions nombre par 100 enfants d'âge scolaire	
T.N.	112.9	2,523	22.3	81,948	73
I.P.E.	27.9	817	29.3	20,971	75
N.E.	178.5	5,233	29.3	152,120	85
N.B.	151.9	4,231	27.9	116,392	77
QUE.	1,162.1	37,587	32.3	812,018	70
ONT.	1,040.3	31,446	30.2	924,058	89
MAN.	189.9	5,975	31.5	161,291	85
SASK.	223.9	7,945	35.5	189,534	85
ALB.	243.9	7,199	29.5	200,037	82
C.B.	248.7	7,584	30.5	219,668	88
CAN.	3,586.5	110,540	30.8	2,880,043	80

SOURCES: Recensement de 1951, vol. 1, tableau 19, vol. IV, tableau 4, Comprend les catégories suivantes: "professeurs et principaux de collèges", "instituteurs-écoles", "instituteurs et chargés de cours, n.s.a."; Annuaire du Canada, 1954, p. 329.

ne se paie pas des services de santé et d'éducation supérieurs à ceux de la plupart des autres provinces. Le problème démographique y est pour quelque chose, et aussi sans doute la mentalité de beaucoup de familles canadiennes-françaises vis-à-vis la nécessité de l'instruction. Il faudrait toutefois se garder de tirer des conclusions trop précises dans ce domaine. Il est incontestable que le rôle primordial joué par l'Eglise dans les domaines de la santé et de l'éducation a eu pour effet de procurer à la population des services à un coût moindre qu'ailleurs. En conséquence, des dépenses plus faibles par tête ne veulent pas nécessairement dire des services de qualité inférieure.

5 - DEPENSES DE CONSOMMATION

Nous en arrivons à un dernier élément d'appréciation des niveaux de vie qui, utilisé conjointement avec les autres, nous fournira une vue assez précise des divergences provinciales en cette matière.

Nous utiliserons ici une enquête fédérale sur les budgets-types des consommateurs. Conduite en 1947-48, cette enquête a servi de base à la révision de l'indice du coût de la vie et présente des échantillons scientifiquement choisis de budgets canadiens. Nous en extrayons quelques données de nature à éclairer notre problème. Il s'agit des sommes moyennes dépensées pour quelques postes de dépense par les familles de moyenne dimension. Nous avons pris uniquement celles-ci pour disposer d'une base comparable de province à province. Le tableau 20 montre en plus de ces quelques dépenses exprimées en dollars, le nombre moyen de personnes par unité de consommation, ainsi que le total des dépenses par unité en moyenne, dans chaque province. Les Maritimes sont groupées et ne comprennent pas Terre-Neuve. Les provinces de l'Ouest sont aussi groupées.

A dessein, nous avons choisi des dépenses qui ne sont pas de première nécessité, mais qui comportent une part plus ou moins considérable de luxe. C'est là que l'on peut plus facilement constater le standard de vie respectif de chaque province. Un coup d'oeil d'ensemble nous permet de retrouver le schéma habituel de répartition entre provinces. A la tête, l'Ontario et la Colombie; en-dessous, à un niveau à peine inférieur dans certains

T A B L E A U 20

Niveaux de vie des familles moyennes
en 1947-48 constatés à travers
certaines dépenses, par
région.

	Canada	Maritimes	Québec	Ontario	Prairies	Colombie
Dépenses totale par unité	\$3,255	\$2,485	\$3,060	\$3,471	\$3,220	\$3,617
Nombre de pers. par unité	3.7	3.7	3.8	3.7	3.6	3.7
DEPENSES:			(en dollars)			
Soins médicaux	134	107	127	145	123	144
Divertissements	94	69	67	104	97	132
Lectures et instruction	48	34	43	53	53	53
Cadeaux et contrib.	83	70	67	92	82	98
Assur. et fds de pension	151	99	144	170	156	134
Automobile	201	156	94	270	186	262
Taxes	182	90	143	210	194	242

SOURCE: O.F.S., Canadian Non-Farm Family Expenditures, 1947-48, tableau 5, p.23

cas, les provinces de l'Ouest. Puis, le Québec, dans une situation relativement peu confortable. Enfin les Maritimes, qui apparaissent cependant ici mieux pourvues dans certains cas que le Québec.

6) C O N C L U S I O N

La présente section, au cours de laquelle nous avons pris contact avec les niveaux de vie respectifs des diverses provinces nous permet de tirer les conclusions suivantes, de nature à modifier la conception traditionnelle du terme "provinces pauvres". Celles-ci, nous l'avons vu, se répartissaient en deux groupes bien distincts: les Maritimes et les Prairies.

1o. Les dernières ne peuvent certes plus être considérées comme provinces pauvres, même si cette appellation leur convenait au cours des années de dépression. Sans doute, dans bien des cas, leur situation est-elle au-dessous de la moyenne, mais dans d'autres, elle y est nettement supérieure. De toutes façons, ces provinces se trouvent la plupart du temps en meilleure posture que la province de Québec. Ce n'est que par rapport à l'Ontario et à la Colombie que les provinces de l'Ouest peuvent se sentir défavorisés. Et dans ce cas, il n'est pas convenable ni juste qu'on fasse appel aux autres provinces dans leur ensemble, par le truchement du budget du gouvernement fédéral, pour hausser davantage leurs niveaux de vie de façon à les rendre comparables à ceux des provinces les plus riches.

2o. Quant aux Maritimes, nous y avons constaté une situation nettement plus défavorable que dans les autres provinces. Là encore, il existe des divergences notables parmi les provinces de l'Atlantique. La Nouvelle-Ecosse pour sa part se compare souvent au Québec et se rapproche de la moyenne. Quant à l'Ile-du-Prince-Edouard et surtout Terre-Neuve, leurs standards s'en éloignent considérablement. Ces provinces méritent donc qu'on s'attache particulièrement à leur cas, pour leur permettre de hausser convenablement les revenus de leur population, ou à tout le moins d'assurer une certaine péréquation des recettes gouvernementales de façon à leur donner un minimum convenable de services publics.

* * * * *

C - CAPACITE FISCALE DES PROVINCES

Nous avons antérieurement essayé de trouver quel effort fiscal les diverses provinces exigent de leurs citoyens. Les résultats de ces recherches apparaissent au tableau 13 (à la page 53), qui donne dans l'avant-dernière colonne le pourcentage des recettes gouvernementales ajustées -- c'est-à-dire en tenant seulement compte des éléments constituant une charge pour les citoyens de la province concernée -- dans l'ensemble des revenus personnels de chaque province. Nous avons délimité trois groupes de provinces selon la plus ou moins grande concordance de leur situation avec la moyenne canadienne.

Ces données cependant, tout en fournissant une mesure précise de la contribution fiscale des contribuables, ne mettent pas suffisamment en lumière un aspect important de la question. Nous nous étions demandé, dans le cas des provinces qui avaient des recettes relativement basses, si c'était à cause de la pauvreté des contribuables ou parce qu'elles ne les taxaient pas suffisamment. La même question pourrait d'ailleurs être posée au sujet des provinces jouissant de revenus importants: ceux-ci seraient-ils obtenus en imposant un fardeau intolérable aux citoyens?

C'est donc à cette question que nous nous proposons de répondre maintenant. Le problème est assez complexe, car il existe plusieurs façons pour une province d'exiger un effort fiscal des contribuables; certaines tireront leur revenu principal de la taxe de vente, d'autres de la taxe sur l'essence, d'autres de la vente de services, etc. Les genres d'impôts varient de province à province de même que les taux, comme on pourra le constater dans le tableau 21, qui donne à titre d'exemple les taux de quelques taxes imposées par les gouvernements provinciaux en 1954.

On voit dans ce tableau des divergences assez marquées. Certaines provinces, telles la Nouvelle-Ecosse, l'Ontario et le Manitoba n'utilisent que deux parmi les six sources d'impôts comprises dans le tableau. Il faudrait se garder cependant de tirer trop vite des conclusions, car les revenus proprement fiscaux constituent moins du tiers des recettes totales. D'autres sources importantes de revenus sont utilisées par les gouvernements provinciaux. Les unes font appel à ce que nous pourrions appeler l'effort pécuniaire direct des citoyens, comme les licences d'automobiles et permis de

TABLEAU 21

Taux de certains impôts provinciaux en 1954

	Taxe de vente	Taxe sur l'essence	Taxe d'amu- sement	Taxe sur les repas	Taxe sur le tabac	Taxe sur l'alcool
T.N.	3 p.c.	15 cents	5 cents	3 p.c.	-	3 p.c.
I.P.E.	-	13 "	10 p.c.	-	10 p.c.	10 "
N.E.	-	15 "	10 "	-	-	-
N.B.	3 "	15 "	11 "	3 "	variable	3 "
QUE.	2 "	13 "	12.5 p.c.	5 "	10 p.c.	5 à 10 cents
ONT.	-	11 "	12.5 "	-	-	-
MAN.	-	9 "	7.5-17.5 p.c.	-	-	-
SASK.	3 "	11 "	-	-	-	3 p.c.
ALB.	-	10 "	10.0-12.5 p.c.	-	-	-
C.B.	5 "	10 "	15 p.c.	5 p.c.	-	5 "

SOURCE: Principal Taxes and Rates - Federal, Provincial and Selected
Municipal Governments, 1954, p. 6.

conduire, les permis de vente des boissons alcooliques, les profits de la Commission des Liqueurs. Enfin les autres sources importantes de recettes provinciales, comme les subventions fédérales et les revenus domaniaux, n'ont qu'une incidence lointaine sur le portefeuille des citoyens de chaque province.

Pour effectuer une comparaison de ce que les provinces pourraient tirer de leurs matières fiscales respectives, nous nous proposons de calculer le rendement théorique obtenu des principaux impôts et des principales autres sources de revenu en usage dans les provinces canadiennes en utilisant des taux uniformes. Dans certains cas, nous utilisons le rendement réel pour l'année 1952 (se terminant le 31 mars 1953) ou l'année 1953 (se terminant le 31 mars 1954), mais la plupart du temps, nous évaluons la matière (assiette) fiscale en nous servant des données les plus réalistes possibles et nous lui appliquons un taux raisonnable, correspondant dans la plupart des cas approximativement au taux actuellement en vigueur dans la province de Québec. Celle-ci possède en effet cet avantage (?) d'utiliser à peu près toutes les formes imaginables de revenus.

Remarquons entre parenthèses que nous n'étudions que les finances des gouvernements provinciaux. Celles des municipalités de chaque province seraient très difficiles à comparer, car les taux varient beaucoup d'une municipalité à l'autre et surtout les méthodes d'évaluation diffèrent au point de rendre toute comparaison à peu près illusoire.

Nous présentons donc le tableau 22, qui montre le rendement théorique que les provinces pourraient obtenir de onze sources de revenus différentes. Nous y avons ajouté les revenus domaniaux pour 1952, sans y faire d'ajustement, en supposant qu'ils représentent le maximum de ce que les provinces peuvent tirer de leurs ressources naturelles. Au total, ces douze postes forment une masse de recettes (1,434 millions de dollars) à peu près équivalente aux recettes actuelles des gouvernements provinciaux (1,314 millions de dollars en 1953). On trouvera immédiatement après le tableau des indications sur la méthode de calcul utilisée pour chacun des postes, ainsi que les sources de documentation.

T A B L E A U 22

Rendement théorique de certains impôts provinciaux
calculés avec des taux uniformes
(en millions de dollars)

	Canada	T.N.	I.P.E.	N.E.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.B.
1o. Impôt sur le revenu des particuliers	122.35	1.04	0.17	2.10	1.79	28.66	59.08	5.73	3.75	7.41	12.62
2o. Imp. sur le rev. des cie	184.20	1.96	0.21	3.51	2.19	57.95	86.44	6.92	1.41	7.07	16.50
3o. Imp. sur le cap. des cie	46.05	0.49	0.05	0.88	0.55	14.49	21.61	1.73	0.35	1.77	4.13
4o. Imp. sur les successions	56.91	0.46	0.18	2.17	1.22	10.16	28.47	2.60	1.50	3.40	6.75
	<u>409.51</u>	<u>3.95</u>	<u>0.61</u>	<u>8.66</u>	<u>5.75</u>	<u>111.26</u>	<u>195.60</u>	<u>16.98</u>	<u>7.01</u>	<u>19.65</u>	<u>40.00</u>
5o. Taxe générale de vente	242.50	3.80	1.20	9.20	6.70	56.00	91.00	13.60	16.00	20.00	25.00
6o. Taxe sur l'essence	250.81	2.01	1.19	8.13	7.32	55.13	101.52	12.17	16.89	22.62	23.84
7o. Taxe sur les divertissements	23.80	0.50	0.17	0.88	0.46	4.69	10.69	1.22	1.10	1.60	2.45
8o. Taxe sur le tabac	42.60	1.10	0.30	2.00	1.60	12.20	15.00	2.15	2.20	2.75	3.30
9o. Licences et permis d'auto- mobiles	123.30	1.06	0.73	4.67	3.38	22.24	50.62	7.33	9.27	11.48	12.56
10o. Droits et permis sur bois- sons alcooliques (1)	162.35	2.66	0.68	6.18	4.08	35.99	66.33	8.47	9.00	12.42	16.55
11o. Subventions fédérales	24.99	6.37	0.66	2.06	1.68	3.30	3.64	1.79	2.04	2.14	1.28
Sous-total	<u>1,279.86</u>	<u>21.45</u>	<u>5.54</u>	<u>41.78</u>	<u>30.97</u>	<u>300.81</u>	<u>534.40</u>	<u>63.71</u>	<u>63.51</u>	<u>92.66</u>	<u>124.98</u>
per capita	<u>86.59</u>	<u>56.00</u>	<u>52.26</u>	<u>63.02</u>	<u>57.78</u>	<u>70.46</u>	<u>109.13</u>	<u>78.75</u>	<u>73.76</u>	<u>92.48</u>	<u>101.60</u>
12o. Revenus domaniaux	154.85	0.80	0.12	1.25	3.23	25.54	24.98	2.73	6.69	63.70	25.93
Total	<u>1,434.71</u>	<u>22.25</u>	<u>5.66</u>	<u>43.03</u>	<u>34.20</u>	<u>326.35</u>	<u>559.38</u>	<u>66.44</u>	<u>70.20</u>	<u>156.36</u>	<u>150.91</u>
per capita	<u>97.06</u>	<u>58.09</u>	<u>53.40</u>	<u>64.90</u>	<u>63.81</u>	<u>76.45</u>	<u>114.23</u>	<u>82.13</u>	<u>81.53</u>	<u>156.05</u>	<u>122.69</u>
Recettes effectives en 1953-1,	313.84	31.24	7.63	48.45	48.06	296.59	362.01	55.63	97.08	178.55	187.13
per capita	<u>88.89</u>	<u>81.57</u>	<u>71.98</u>	<u>73.08</u>	<u>89.66</u>	<u>69.48</u>	<u>73.92</u>	<u>68.76</u>	<u>112.75</u>	<u>178.19</u>	<u>152.14</u>

(1) Y compris les profits des Commissions des Liqueurs.

B A S E D E C A L C U L
du tableau 22

1o. Impôt sur le revenu des particuliers:
calculé sur la base de 10 p.c. du rendement actuel (1953) de l'impôt fédéral, taux équivalent au pourcentage qu'un contribuable provincial peut déduire de son impôt fédéral, en vertu de la loi actuelle.

SOURCE: Taxation Statistics 1954, p. 18, Department of National Revenue. Taxation Division, Ottawa.

2o. Impôt sur le revenu des compagnies:
calculé en utilisant le taux d'imposition actuel (7 p.c.) du Québec, et le revenu taxable des compagnies dans chaque province (en 1952), tel que fourni par les statistiques fédérales.

SOURCE: Taxation Statistics 1954, pp. 86 à 91.

3o. Impôt sur le capital des compagnies:
il s'agit ici d'une multitude d'impôts différents frappant le capital versé des compagnies ou la place d'affaire et dont les taux sont variables selon le secteur économique où la compagnie est engagée. A cause de l'impossibilité d'obtenir un taux uniforme, le plus simple est de calculer quelle proportion cet impôt représente par rapport à l'impôt sur le revenu des compagnies dans la même province. Ici encore le Québec nous servira de base de calcul. En 1952-53, l'impôt sur le revenu des compagnies y a rapporté 52 millions de dollars et l'impôt sur le capital 12.7 millions. Nous utiliserons ce rapport de 0.25 comme coefficient que nous appliquerons à l'impôt sur le revenu (théorique) obtenu en 2o.

4o. Impôt sur les successions: calculé sur la base du rendement réel de l'impôt fédéral sur les successions, (1953) tel que rapporté dans Taxation Statistics 1954, p. 19. Il existe cependant des divergences considérables entre l'impôt fédéral actuel et les impôts provinciaux du Québec et de l'Ontario, quant aux exemptions et au taux. Le résultat, c'est que le rendement de l'impôt ontarien se trouve légèrement supérieur au rendement de l'impôt fédéral pour la même province, alors que le rendement correspondant pour Québec est presque le double. Prenant pour acquis que les impôts provinciaux frapperaient des successions plus faibles que l'impôt fédéral, nous fixerons arbitrairement à 1.5 le coefficient à utiliser pour déterminer un rendement théorique par province, sur la base du rendement de l'impôt fédéral.

50. Taxe générale de vente: calculé sur la base de la répartition des ventes de détail par province en 1953. (voir Retail Trade 1953, O.F.S.). Les chiffres annuels dont nous disposons groupant les provinces de l'Atlantique, nous obtiendrons un chiffre pour chacune d'elles en nous servant du recensement de 1951 comme base de calcul pour constater la part relative de chacune dans l'ensemble. En utilisant le taux tout à fait modéré de 3 p. c. et en tenant compte du fait que plusieurs marchandises de première nécessité sont exemptées, au point que seulement les deux tiers des ventes sont taxées, il nous suffira de calculer la taxe de vente sur la base de 2 p. c. des ventes réelles par province. Voici quel serait approximativement le chiffre de ces ventes(en millions):

Terre-Neuve	189	Ontario	4,550
Ile-du-Prince-Edouard	63	Manitoba	680
Nouvelle-Ecosse	462	Saskatchewan	800
Nouveau Brunswick	336	Alberta	1,000
Québec	2,800	Colombie	1,250

TOTAL: 12,130 millions

60. Taxe sur l'essence: Toutes les provinces possédant actuellement des taxes sur l'essence, mais à des taux variables (en cents par gallon), il suffit pour calculer un rendement théorique comparable, de ramener les résultats réels de 1953 au taux uniforme de 13 cents par gallon, lequel est déjà utilisé par plusieurs provinces, dont le Québec.

SOURCES: Preliminary Analysis of Revenue and Expenditures of Provincial Governments, 1953, O.F.S. et Principal Taxes and Rates, Federal, Provincial and Selected Municipal Governments, 1953, O. F. S.

70. Taxe sur les divertissements: calculée en utilisant un taux équivalent à 12.5 p. c. et correction appropriée des rendements effectifs de 1953 pour la plupart des provinces dont les taux diffèrent de celui-là. Pour Terre-Neuve (taux de 5 cents) nous donnons l'estimé, présenté dans les prévisions budgétaires pour 1954-55 et pour la Saskatchewan nous donnons un chiffre arbitraire obtenu par comparaison entre les recettes respectives par provinces pour les cinémas.

SOURCES: voir no 60..

80. Taxe sur le tabac: Vu l'impossibilité de trouver des statistiques de la consommation du tabac par province, nous procé-

dons par voie indirecte. Nous utilisons la moyenne des estimés de la consommation per capita pour les années 1944 à 1948 et nous calculons les recettes possibles pour chaque province, en prenant les taux de taxe en vigueur dans le Québec, en 1953, soit:

-4 cents le paquet de 20 cigarettes	(consommation per capita 1,200
-10 p. c. de la valeur pour les cigares	(" " " 16
-1 ct par livre de tabac	(" " " 2 lbs

Nous obtenons une recette totale per capita de cette taxe de \$2.88. En multipliant par la population de chaque province, nous obtenons un rendement théorique de cette forme d'impôt, que nous avons corrigé légèrement cependant, pour plus d'exactitude, en tenant compte de la dépense moyenne pour ce produit par région géographique du Canada, tel que révélé dans les statistiques fédérales des budgets familiaux pour 1947-48.

SOURCES: - D.B.S. Reference paper no 9, Historical Series of Tobacco Statistics, 1950, p. 45; Principal Taxes and Rates....1953, op. cit.; Canadian Non-Farm Family Expenditures, 1947-48, O.F.S.

9o. Licences et permis d'automobiles: chaque province taxe actuellement les automobiles mais avec des barèmes très différents. Nous avons pris comme base la province de Québec en divisant les recettes gouvernementales pour ce poste par le nombre de véhicules-moteurs. Nous obtenons une moyenne de \$36 par véhicule, que nous multiplions par le nombre de véhicules dans les autres provinces pour en arriver à notre rendement théorique calculé sur une base uniforme.

SOURCE: Motor Vehicle 1953, pp. 9 et 17.

10o. Droits et permis concernant les boissons alcooliques: chaque province possède son propre système de contrôle de la vente des boissons alcooliques, d'où elle tire des revenus substantiels. Ici encore cependant les situations diffèrent considérablement selon les provinces. Le pourcentage des recettes gouvernementales tirées des boissons par rapport à la vente totale varie de 45 p.c. pour l'Ile-du-Prince-Edouard à 17 p.c. pour l'Ontario. Nous utilise-

rons le pourcentage de 23 p.c. qui est celui de l'ensemble du Canada et celui du Québec et nous calculerons notre rendement théorique en nous servant des chiffres réels de vente par province. Le résultat comprend les profits des Commissions des Liqueurs.

SOURCE: The Control and Sale of Alcoholic Beverages in Canada (fiscal year ended March 31, 1954).
O.F.S.

11o. Subventions fédérales: nous incluons les chiffres réels pour 1952, ces subventions étant calculées plus ou moins suivant l'importance de la population dans chaque province. Nous excluons cependant les subventions en vertu des accords fiscaux que nous avons remplacés dans le tableau par des impôts sur les revenus des particuliers, sur les revenus et le capital des compagnies et sur les successions.

SOURCE: Financial Statistics of Provincial Governments, 1952, O.F.S.

12o. Revenus domaniaux: nous avons ajouté à part les revenus domaniaux, tels qu'ils apparaissaient dans les statistiques fédérales pour 1952, parce qu'ils constituent un élément de différenciation entre provinces. Il est important cependant d'en tenir compte étant donné qu'ils représentent parfois des recettes très importantes qui dispensent les gouvernements de faire appel autant qu'ailleurs à leurs contribuables.

SOURCE: voir no 11o.

Il faut se garder, bien entendu, de conférer à ces chiffres une valeur absolue. Ils ont été calculés cependant de façon assez soignée pour donner un ordre de grandeur valable pour l'appréciation de l'effort comparatif des provinces en matière fiscale. La présentation de ce tableau ne doit d'ailleurs pas laisser entendre que chaque province devrait obligatoirement exploiter chacune de ces sources de revenus, et utiliser des taux uniformes. Si tel était le cas, le fédéralisme n'aurait plus aucun sens. La seule raison d'être du tableau est d'aider à mesurer la capacité fiscale dans chaque province. Par la suite, nous pourrions voir quelles sont les provinces désavantagées et quelle est l'importance de leur manque à gagner.

COMMENTAIRES SUR LE TABLEAU 22

Le tableau que nous avons représenté à la page 78 est très révélateur, parce que toutes les provinces y sont mises sur le même pied, au point de vue capacité fiscale. Si le total pour les dix provinces se rapproche sensiblement des recettes effectives pour 1953, il n'en est plus de même si l'on examine les résultats pour chaque province. Un certain nombre d'entre elles obtiendraient par notre méthode des revenus très supérieurs à ce qu'elles reçoivent actuellement: ce serait les provinces suivantes:

	RENDEMENT ACTUEL	RENDEMENT THEORIQUE
Ontario	362 millions	559 millions
Québec	296 "	326 "
Manitoba	56 "	66 "

Dans le cas de l'Ontario et du Manitoba, la différence vient de ce que ces provinces imposent actuellement des taux relativement peu élevés d'impôt. Le cas du Québec n'est pas si simple. La faiblesse relative de ses revenus actuels ne veut pas dire que ses impôts sont en général moins élevés qu'ailleurs, mais qu'elle ne reçoit pas de subvention fédérale en vertu des accords fiscaux et que ses revenus actuels tirés des impôts directs sont loin de lui rapporter autant que cette subvention.

Toutes les autres provinces obtiendraient des revenus inférieurs à ceux qu'elles prélèvent actuellement. Leur situation se présente de la façon suivante:

	RENDEMENT ACTUEL	RENDEMENT THEORIQUE
Terre-Neuve	31 millions	22 millions
Ile-du-Prince-Edouard	7.6 "	5.7 "
Nouvelle-Ecosse	48 "	43 "
Nouveau-Brunswick	48 "	34 "
Saskatchewan	97 "	70 "
Alberta	178 "	156 "
Colombie	187 "	151 "

Il faut distinguer, parmi ces provinces deux groupes: dans le premier -- qui comprend les trois provinces les plus occidentales -- l'insuffisance du rendement théorique tel que nous l'avons calculé ne provient pas de la pauvreté de leur matière taxable, mais du niveau extrêmement élevé de leurs recettes et de leurs dépenses actuelles. Dans le deuxième groupe au contraire -- les Maritimes -- c'est la matière taxable qui se révèle insuffisante, comme on le constate par les chiffres suivants qui donnent, pour les 2 groupes, le revenu per capita, théorique et actuel:

1er groupe RENDEMENT PER CAPITA			2ième groupe RENDEMENT PER CAPITA		
théorique			théorique		
actuel			actuel		
Saskatchewan	82	113	Terre-Neuve	58	82
Alberta	156	178	I. P. E.	53	72
Colombie	123	152	Nouvelle-Ecosse	65	73
			Nouveau-Brunswick	64	90

Ainsi, dans tous ces cas, le rendement actuel des impôts per capita dépasse le rendement théorique de notre tableau 22; mais à un niveau beaucoup plus élevé dans le premier groupe que dans le deuxième. Cela nous laisse soupçonner tout de suite que les provinces de Saskatchewan, d'Alberta et de Colombie pourraient jouir d'une fiscalité comparable et souvent moins onéreuse qu'ailleurs si elles se contentaient de donner à leurs citoyens les mêmes services que les autres provinces du Canada. Il est sans doute permis à leurs gouvernements de dépenser largement, mais ils doivent le faire en grevant leurs contribuables et non pas en faisant appel au budget fédéral -- par le truchement des subventions --, c'est-à-dire souvent en drainant des sommes venant d'autres provinces.

Nous avons maintenant en notre possession tous les éléments nécessaires d'une part pour évaluer le plus exactement possible quelles sont véritablement les provinces pauvres et quelle ampleur prend leur insuffisance financière; et d'autre part les points de comparaison qui nous permettront d'élaborer une solution.

V - ESQUISSE D'UNE SOLUTION AU PROBLEME DES PROVINCES P A U V R E S

A - EXPRESSION QUANTITATIVE DU PROBLEME

Nous avons vu qu'il ne fallait pas trop se fier aux recettes effectives per capita des provinces pour évaluer leur plus ou moins grande facilité à se procurer des revenus. A cause de la grande diversité des taux d'imposition ainsi que des formes d'impôt, il nous a fallu calculer un rendement théorique à taux uniformes pour un ensemble de sources de revenus qui pourrait constituer une structure fiscale normale, sinon idéale. Nous avons constaté quelles divergences s'introduisaient quand nous ramenions ces recettes provinciales théoriques sur une base per capita. Les diverses provinces s'échelonnent en fait entre les extrêmes de \$53 et \$156 de la façon suivante (voir tableau 22):

Alberta	\$156.05	Québec	\$ 76.45
Colombie	122.69	Nouvelle-Ecosse	64.90
Ontario	114.23	Nouveau-Brunswick	63.81
Manitoba	82.13	Terre-Neuve	58.09
Saskatchewan	81.53	Ile-du-Prince-Edouard	53.40

Remarquons que ces rendements sont obtenus avant toute mesure de péréquation -- exception faite de Terre-Neuve -- notre tableau ne tenant compte que des subventions fédérales statutaires -- assez faibles dans l'ensemble -- et non pas des subventions accordées en compensation de la location par les provinces de certains domaines fiscaux. On peut donc considérer ces rendements comme assez réalistes et proportionnés à la répartition des richesses dans chacune des provinces.

Deux remarques s'imposent cependant sous ce rapport: a) les chiffres de la Colombie, de l'Ontario et du Québec seraient beaucoup moins élevés si ces provinces -- indépendamment de leur état de prospérité générale -- ne réunissaient pas la presque totalité à la fois des sièges sociaux de grandes compagnies et des grandes fortunes --

proies de choix pour les percepteurs d'impôts. Le résultat, c'est que ces provinces, avec 70 p. c. de la population totale du Canada, recueilleraient, d'après notre tableau, 85 p. c. des impôts directs tirés de ces sources; b) il existe de plus, entre les rendements per capita de notre tableau 22, un élément de divergence tout à fait indépendant de la richesse respective de la population: ce sont les revenus du domaine. Ils constituent pour l'Alberta par exemple, une part importante du montant exceptionnel de 156 dollars de recettes per capita puisqu'en 1952 ils représentaient à eux seuls 65 dollars per capita. Pour les autres provinces, les recettes gouvernementales tirées des ressources naturelles sont beaucoup moindres, variant de 22 dollars pour la Colombie à environ 2 dollars pour Terre-Neuve et la Nouvelle-Ecosse.

Pour départager les provinces en riches et en pauvres, il importe d'établir un minimum de recettes per capita dont chacun devrait jouir, pour être en mesure de donner à ses citoyens des services adéquats. La difficulté de fixer une norme, c'est que si celle-ci est trop basse, les provinces les moins bien partagées se sentiront quand même encore désavantagées; si elle est trop haute, les sommes nécessaires pour assurer la péréquation deviennent beaucoup plus élevées et on risque de ne pouvoir les obtenir des provinces favorisées, ce qui met ainsi obstacle à tout règlement.

La norme que nous utiliserons, tout en étant basée sur les besoins respectifs des provinces, n'envisage pas ceux-ci sous l'angle des services à donner, à cause de l'impossibilité d'en arriver à une évaluation satisfaisante sous ce rapport. Les renseignements nous manquent pour évaluer de quels services chaque province devrait être dotée annuellement pour qu'on parvienne à une égalisation des conditions. Ce qui est plus grave, nous n'avons pas suffisamment de données pour calculer le déficit des années antérieures.

A cause de ces difficultés insurmontables, il nous reste donc à utiliser une norme de recettes gouvernementales pour en arriver à l'évaluation des besoins respectifs des provinces. Le principe en cause, c'est que toutes les provinces du Canada devraient jouir de recettes per capita conformes à une certaine norme minima, si l'on veut leur donner des conditions satisfaisantes de vie. Ce minimum permettra de détecter les cas où une province qui a fait tous les efforts fiscaux nécessaires, n'arrive quand même pas à retirer des recettes conformes à ce minimum.

Pour ne pas prendre une norme arbitraire, nous pourrions utiliser comme base la province de Québec. Plusieurs raisons nous inciteraient à faire ce choix:

1o. A différentes reprises, au cours de ce travail, nous nous sommes rendus compte que l'examen comparatif des différentes statistiques provinciales nous permettaient de placer le Québec dans une position intermédiaire entre les provinces riches et les provinces pauvres, à proximité de la moyenne.

2o. Le Québec, étant une province à économie relativement diversifiée et stable, et groupant une part importante de la population du Canada, n'est pas susceptible de subir des variations brusques de sa situation, comme des provinces moins importantes ou plus spécialisées.

3o. Cette province possède enfin une matière taxable suffisamment abondante et variée pour servir de terme idéal de comparaison. Une certaine concentration des fortunes et des sièges sociaux de compagnies plus poussée que dans la plupart des autres provinces est compensée par la faiblesse relative des dépenses de consommation.

En nous reportant au tableau 22, nous pourrions donc en arriver à la conclusion que le chiffre de 76.45 dollars (rendement théorique per capita des 12 sources de revenu mentionnées) constituerait la norme minima à utiliser.

Ce chiffre cependant offre comme premier inconvénient de s'éloigner passablement de la moyenne canadienne, celle-ci étant beaucoup influencée par les écarts très perturbateurs de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie. En second lieu, le chiffre du Québec, s'il était accepté comme norme minima, laisserait deux des provinces pauvres dans la situation de ne pouvoir recueillir autant de revenus qu'elles en obtiennent actuellement. En effet, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick jouissaient en 1953 de recettes per capita de 81.57 et 89.66 dollars respectivement, grâce sans doute à des taux élevés d'impôts, mais aussi des généreuses subventions fédérales.

Ces considérations nous incitent donc à fixer la norme minima à 90 dollars, de façon que les provinces défavorisées puissent obtenir, avec des taux d'impôts comparables aux autres provinces et en faisant jouer en leur faveur la péréquation financière entre provinces, des revenus équivalents à ceux qu'elles obtiennent actuellement chacune avec sa structure fiscale particulière. Ce chiffre a d'ailleurs l'avantage de se rapprocher passablement de la moyenne canadienne de recettes en 1953, soit 88.89 dollars per capita.

D'aucuns le trouveront cependant trop élevé, arguant que la moyenne canadienne n'est pas représentative puisqu'elle se trouve faussée par les recettes anormalement élevées des trois provinces les plus occidentales du Canada. C'est pourquoi nous retenons comme norme alternative le chiffre de 85 dollars. Nous calculerons plus loin en fonction de ces deux normes, le manque à gagner des provinces "pauvres"; il nous suffira de comparer au rendement théorique per capita obtenu des impôts énumérés dans notre tableau 22 les normes minima que nous avons choisies et de voir quelles provinces se trouvent déficitaires. En multipliant le déficit ou manque à gagner per capita par le chiffre de la population, on obtiendra les sommes qui devraient être remises à chacune des provinces par le truchement de la péréquation financière.

Celle-ci peut se réaliser selon des modalités diverses. Ces modalités -- il en est de même d'ailleurs de tous les remèdes aux difficultés dont souffre la Confédération canadienne -- sont assez délicates à choisir, car elles doivent tenir compte des susceptibilités et des égoïsmes de certaines provinces.

Avant d'aborder ces remèdes, nous voudrions parler cependant de deux autres solutions, l'une que nous rejetons, les ententes fiscales, parce qu'elles ne résolvent pas notre problème; l'autre que nous admettons et que nous considérons à la fois comme primordiale et comme susceptible éventuellement d'atténuer considérablement les difficultés des provinces pauvres: il s'agit d'une politique générale de mise en valeur des ressources au Canada.

B - INJUSTICE DES ENTENTES FISCALES

Le gouvernement fédéral a imaginé pour régler le sort des provinces pauvres, des ententes fiscales selon lesquelles les provinces abandonnent temporairement leurs droits de taxation dans les domaines suivants: impôts sur les successions, impôts sur les revenus des particuliers, impôts sur les compagnies (capital et revenus), et reçoivent en retour des subventions annuelles variables selon les mouvements de la population et les variations du revenu national de chaque province. Remarquons tout de suite que, dans la détermination des subventions, on a introduit un facteur qui contredit le principe de la péréquation puisque les subventions s'élèvent en même temps que le revenu national. On pourrait fort bien prétendre que dans ce cas précis, la province n'a en général guère besoin d'aide. Par exemple, la Saskatchewan en 1954 a subi une baisse marquée de son revenu,

à cause de la mévente du blé et des mauvaises récoltes. Au lieu de lui amener une subvention accrue, ces difficultés vont servir de base à une subvention réduite. Il est en conséquence permis de douter du régime des ententes fiscales comme remède aux difficultés financières des provinces pauvres.

Le tableau qui suit nous permet de constater le caractère injuste des accords fiscaux, du moins si on les envisage comme instrument de péréquation financière.

Le tableau 23 nous montre qu'aucune province -- sauf l'Ontario (et le Québec à cause des circonstances actuelles particulières) -- n'aurait d'avantage financier à refuser les subventions fédérales et à utiliser elle-même les champs d'impôt abandonnés actuellement. Ce qui prouve que des provinces très riches en sources de revenus comme la Colombie et l'Alberta (revenus théoriques per capita de 122 et 156 dollars; voir tableau 22) reçoivent quand même actuellement des sommes tirées d'ailleurs, ce qui, si l'on conservait les ententes fiscales, porterait leurs revenus per capita respectivement à 125 et 166 dollars. Il en serait de même des autres provinces de l'Ouest, qui verraient leurs recettes dépasser considérablement le revenu minimum du Québec. Par contre les Maritimes et le Québec, même en ajoutant à leurs recettes l'apport supplémentaire des subventions fédérales atteindraient à peine la norme minima. Conclusion à tirer: la péréquation financière n'est pas réalisée avec satisfaction par les ententes fiscales, puisqu'elle ne s'impose en fait que pour les Maritimes et peut-être le Québec, alors qu'elle joue actuellement en faveur de toutes les provinces, sauf l'Ontario.

C - SOLUTIONS PROPOSEES.

Les solutions que nous avons à proposer sont de deux ordres. Puisqu'il est avéré que des forces naturelles orientent notre économie vers une concentration de plus en plus poussée des richesses et des activités hautement rémunératrices vers certaines régions, il y aurait lieu, par une politique économique appropriée, sinon de contrecarrer entièrement ce phénomène, du moins de l'atténuer en portant une attention spéciale aux régions défavorisées.

Il serait cependant illusoire de s'imaginer qu'on parviendrait ainsi à une distribution égalitaire et définitive des richesses à travers le Canada, à une égalisation parfaite des niveaux de vie.

T A B L E A U 23

Comparaison pour chaque province
entre les subventions fédérales (accords
de 1952) et le rendement des impôts
qu'elles remplacent

	Rendement théorique impôts directs	Subventions aux provinces ac- cords fiscaux (3)	Déficit (-) ou excédent (+) en millions	per capita
T.N.	3.95	11.83	- 7.88	\$ - 20.57
I.P.E.	0.61	3.63	- 3.02	- 28.49
N.E.	8.66	19.37	- 10.71	- 16.14
N.B.	5.75	16.18	- 10.43	- 19.46
ONT.	195.60	134.45	+61.15	+12.49
MAN.	16.98	25.04	- 8.06	- 9.96
SASK.	7.01	25.25	- 18.24	- 21.19
ALB.	19.65	29.80	- 10.15	- 10.13
C.B.	40.00	43.52	- 3.52	- 2.86
Sous-total	298.21	309.07		
Québec	111.26	(115. (1) (90. (2)	- 3.74 +21.26	- 0.88
Total	409.51	(424.07 (399.07		

(1) Montant de la subvention que Québec aurait reçu en 1952-53, si elle avait signé les accords fiscaux.

(2) Total des recettes provinciales tirées d'impôts que les contribuables peuvent déduire des impôts fédéraux, y compris l'impôt sur le revenu (25 millions) et en supposant que la déductibilité se fait complètement pour celui-ci.

(3) Preliminary Analysis of Revenue and Expenditure of Provincial Governments, 1953, p. 7.

Dés divergences profondes existeront toujours entre les diverses régions du pays; elles s'expliquent et se justifient jusqu'à un certain degré. Ce qui est intolérable, c'est que les divergences prennent l'ampleur que nous avons déjà considérée au cours de ce travail.

Une fois épuisées les ressources de la politique économique dont nous parlions plus haut -- et qui se déroule dans un certain climat de liberté économique mitigée, ce qui lui enlève sûrement une partie de son efficacité -- il y aurait lieu de doubler ces mesures d'ordre préventif par des solutions financières qui répartiraient de façon moins injuste certains types importants d'impôts. Ici se pose en effet un problème de justice fiscale. On a souvent reproché à la fiscalité canadienne de jouer au détriment de certaines provinces en permettant à celles qui possèdent d'importants sièges sociaux de compagnies de monopoliser les recettes importantes tirées de cette source, alors que les affaires de ces entreprises sont en fait réalisées à travers tout le Canada. C'est l'argument principal que l'on utilise contre les impôts provinciaux sur les compagnies. On se sert du même argument pour les impôts sur les successions et sur les revenus des particuliers.

Au strict point de vue de la justice fiscale, l'argument vaut à notre sens pour les impôts frappant les compagnies (numéros 2 et 3 de notre tableau 22) puisque les profits de celles-ci sont réalisés de toute évidence à même les ventes effectuées dans tout le Canada. L'argument est plus difficile à admettre pour les deux autres formes d'impôts, car même si les grandes fortunes sont groupées dans certaines provinces, il est difficile de prétendre avec certitude qu'elles ont été accumulées dans d'autres.

De là nous distinguerons donc deux types de solutions financières. Celles d'abord qui devront favoriser une certaine justice fiscale, en répartissant équitablement entre provinces les recettes tirées des impôts sur les compagnies. Nous tirerons de cette opération un nouveau rendement théorique par province que nous ramènerons sur une base per capita pour fins de comparaison. Cette seule opération nous permettra de constater déjà une certaine amélioration chez les provinces défavorisées.

Et ce n'est qu'à la suite de cet ajustement, lequel ne constitue pas à proprement parler de la péréquation financière mais une restitution aux provinces concernées de recettes qui leur appartiendraient en droit, que nous verrons à assurer aux provinces qui sont encore déficitaires d'autres revenus tirés cette fois-ci de l'activité des autres provinces; il s'agira alors de s'entendre sur une formule de péréquation.

Nous allons brièvement envisager les trois groupes de solutions mentionnés plus haut:

I - POLITIQUE ECONOMIQUE GENERALE

Il s'agit ici de remèdes préventifs que l'on doit toujours, nous semble-t-il, préférer aux remèdes curatifs. L'ampleur des recettes gouvernementales étant conditionnée par la prospérité plus ou moins grande de la région où ces recettes sont prélevées, il nous apparaît qu'il sera toujours préférable d'atteindre les causes réelles de l'inégalité économique des provinces et de les supprimer dans la mesure du possible, avant d'imaginer des moyens de combattre les effets de cette inégalité. La politique économique générale prend, sous cet aspect, une importance que l'on ne saurait surestimer.

Le mémoire présenté à cette Commission par la Chambre de Commerce de la province de Québec énumérait plusieurs articles d'un programme de développement économique pour le Canada (pp. 101 à 107). Sans reprendre en détail ces suggestions, il est intéressant de les résumer ici.

Certaines mesures concernent uniquement les autorités fédérales et posent par conséquent, dans leur application, des problèmes relativement moins compliqués que les autres. Ces dernières sont de juridiction mixte, c'est-à-dire qu'elles regardent en premier lieu l'économie d'une région, mais comme elles ont une incidence sur l'ensemble du pays et qu'elles exigent souvent la participation financière du fédéral, elles ne peuvent être mises en application qu'à la suite d'ententes entre le gouvernement central et un ou des gouvernements provinciaux.

a) Mesures exclusivement fédérales

10. **POLITIQUE DOUANIÈRE:** Une multitude d'articles importés au Canada sont grevés de droits de douanes plus ou moins élevés. On a accusé souvent et avec raison cette politique de favoriser les provinces centrales, qui se trouvent déjà les plus riches. Il est incontestable qu'une politique douanière moins rigide que celle que nous avons actuellement pourrait favoriser le développement d'industries dans certaines régions excentriques et atténuerait d'autant l'inégalité économique.

20. RECHERCHE DE DEBOUCHES EXTERIEURS: Beaucoup de difficultés du passé, qui se sont répercutées sur l'économie de certaines provinces en particulier, viennent d'une trop grande spécialisation de notre commerce extérieur et d'une orientation trop poussée vers certains pays, dont la clientèle s'est révélée à l'expérience très instable. Tant que le Canada comptera aussi fortement, pour sa prospérité, sur ses débouchés extérieurs, il importe beaucoup qu'on réalise la plus grande diversification possible.
30. POLITIQUE DES TARIFS DE TRANSPORT. Souvent dans le passé, les autorités fédérales ont avantagé certaines régions éloignées comme les Maritimes au point de vue tarifs de transport. Ce sont en fait des moyens artificiels, mais inévitables si l'on veut assurer une certaine cohésion économique au Canada. La tendance récente, qui voudrait établir les tarifs de transport en fonction uniquement de la distance à parcourir, pourrait devenir désastreuse pour l'économie de certaines régions. L'ensemble du Canada n'y gagnerait pas d'ailleurs, puisque l'on devra venir financièrement au secours de ces provinces.
40. POLITIQUE MONETAIRE: Un argument souvent apporté en faveur de la centralisation des pouvoirs au Canada, c'est que le Fédéral jouirait d'une capacité d'emprunt plus considérable que les provinces. Cela est vrai surtout parce que le gouvernement central n'est pas obligé de se contenter de puiser dans l'épargne antérieure. Il dispose du levier monétaire, par l'entremise de la Banque du Canada, qui lui permet d'emprunter à peu près sans limites en plaçant ses obligations dans le portefeuille de l'institut d'émission ou des banques commerciales. Il y aurait avantage à laisser les gouvernements provinciaux procéder de même, ce qui supprimerait l'assujettissement financier des provinces au Fédéral, en cas de difficultés majeures. Une telle politique permettrait à des provinces qui subissent des déficits répétés de recourir aux emprunts de la Banque du Canada, qu'elles sont souvent en mesure de rembourser facilement aussitôt la prospérité revenue. Il serait ainsi permis à des provinces qui ont une économie très instable de stabiliser dans le temps leurs conditions financières.

b) Mesures mixtes

10. MISE EN EXPLOITATION RATIONNELLE DES RESSOURCES DU CANADA:
Une grande partie des richesses du Canada demeurent inexplo-

tées. Elles n'intéressent les capitaux privés que le jour où l'on est assuré de trouver des débouchés suffisants et de procéder à l'exploitation dans les meilleures conditions possibles. C'est pourquoi les autorités gouvernementales pourraient stimuler cette mise en exploitation, en se préoccupant de favoriser d'abord les régions négligées. Sans doute ce domaine relève-t-il surtout des provinces; mais le gouvernement fédéral devrait servir d'organisme de coordination.

20. **P O L I T I Q U E D E G R A N D S T R A V A U X P U B L I C S :**
 Cette mise en valeur suppose très souvent des dépenses de capital considérables, dont le coût peut difficilement être supporté uniquement par un gouvernement provincial. Une collaboration avec le Fédéral s'impose donc la plupart du temps. A titre d'exemple, mentionnons le plan d'irrigation de la Saskatchewan-Sud qui apporterait de multiples avantages à cette région défavorisée par le climat, périodiquement menacée par la sécheresse ou les inondations. On peut regretter que le gouvernement fédéral ait récemment refusé de collaborer à ce projet. Ici encore le principe en cause, c'est qu'il vaudrait mieux prévenir que guérir.

2 - REPARTITION EQUITABLE DE L'IMPOT SUR LES COMPAGNIES

Nous avons dit plus haut que l'on peut fort bien, en vertu de la justice fiscale, prétendre que les recettes provenant des impôts provinciaux sur les compagnies devraient être réparties entre les provinces non pas en fonction de l'emplacement des sièges sociaux des entreprises -- lesquels en fait sont concentrés dans les grands centres industriels -- mais des affaires de ces compagnies dans chaque province. Il y aurait donc une première correction à apporter aux chiffres obtenus dans notre tableau 22. On peut dire à priori que cette opération permettra de franchir une première étape vers la péréquation.

La difficulté c'est de trouver une base de répartition convenable; on ne dispose pas en fait de statistiques indiquant les ventes des compagnies par province. Pourtant, ce serait la base de calcul qu'il faudrait adopter. Pour les fins de la présente étude, toutefois, nous nous contenterons de calculs approximatifs utilisant d'autres critères. Il y en a deux qui s'offrent à nous: on peut répartir les impôts sur les compagnies au pro rata de la population par province, ou des ventes de détail dans chaque province. Le premier critère paraît très équitable

à première vue, mais nous avons déjà constaté que le volume de la consommation per capita différait beaucoup d'une province à l'autre et l'on peut en dire autant sans doute des ventes des compagnies. Comme il s'agit ici d'estimer quels profits les compagnies réalisent approximativement dans chaque province, le critère de la population nous apparaît donc comme assez imparfait.

Celui des ventes de détail semble sous ce rapport, plus précis. Mais il est loin d'être parfait lui aussi, car il ne tient guère compte des ventes interprovinciales. Nous avons déjà eu l'occasion de noter que la valeur des ventes au détail de l'Ontario semble exagérée et celle du Québec sous-évaluée. On peut supposer par contre que certaines provinces, comme le Québec ou la Colombie, possèdent plus de compagnies faisant des bénéfices avec leurs ventes à l'étranger et qu'il n'y a pas lieu pour elles dans ce cas d'en partager les résultats avec les autres provinces. Le principe que nous retenons ici, c'est que les bénéfices réalisés par une compagnie à même les ventes dans une province donnée, ne doivent pas être à l'origine de recettes fiscales dans une autre province, quel que soit l'emplacement du siège social.

On aura une idée de l'influence des deux critères utilisés en consultant le tableau 24, qui donne dans chaque cas quelle serait la correction à apporter.

On aura constaté que trois provinces seulement verraient diminuer leurs recettes après la répartition des impôts sur les compagnies effectuée sur des bases plus équitables. Les différences sont cependant profondes selon que l'on prend comme base de calcul la population ou les ventes. Dans le premier cas l'Ontario et la Colombie y perdent plus alors que c'est l'inverse pour le Québec.

Etant donné les considérations que nous avons faites plus haut, le meilleur critère nous semble être une moyenne entre les deux que nous avons mentionnés. Il nous faut maintenant calculer un nouveau rendement théorique per capita, éliminant ainsi les divergences tenant à la mauvaise répartition par province des impôts sur les compagnies. C'est ce que nous faisons dans notre tableau 25.

L'opération que nous venons de faire permet d'atténuer déjà certaines disparités assez notables, en ce qui concerne en particulier les Maritimes. Une comparaison de ces rendements avec les deux normes minima que nous avons déterminées plus haut nous permet maintenant d'établir le manque à gagner des provinces déficitaires. Les résultats sont consignés au tableau 26.

T A B L E A U 24

Correction apportée aux impôts provinciaux en répartissant les impôts sur les com- pagnies de façon plus équitable

(en millions de dollars)

	Impôts sur les cies à taux uni- forme (1) (tableau 22)	Ajustement en fonction de la population			Ajustement en fonction des vente de détail		
		% de popu- lation (2)	Impôts corrigés	Correction	% des ventes au détail (2)	Impôts corrigés	Correct.
T. N.	2.45	2.58	5.94	+ 3.49	1.50	3.45	+ 1.00
I. P. E.	0.26	0.70	1.61	+ 1.35	0.51	1.17	+ 0.91
N. E.	4.39	4.60	10.59	+ 6.20	3.69	8.50	+ 4.11
N. B.	2.74	3.69	8.50	+ 5.76	2.68	6.17	+ 3.43
QUE.	72.44	29.00	66.77	- 5.67	22.91	52.75	-19.69
ONT.	108.05	32.88	75.71	-32.34	38.66	89.01	-19.04
MAN.	8.65	5.55	12.78	+ 4.13	5.72	13.17	+ 4.52
SASK.	1.76	5.95	13.70	+11.94	6.15	14.16	+12.40
ALB.	8.84	6.72	15.47	+ 6.63	8.03	18.49	+ 9.65
C. B.	20.63	8.33	19.18	- 1.45	10.15	23.37	+ 2.74
	230.25	100.00	230.25	---	100.00	230.25	---

(1) Il s'agit à la fois de l'impôt sur le revenu des compagnies et de l'impôt sur le capital des compagni

(2) Les chiffres de la population et ceux des ventes au détail sont tirées du recensement de 1951.

T A B L E A U 25

Rendement théorique des impôts à taux uniformes,
corrigé selon le rendement rectifié des
impôts sur les compagnies par pro-
vince.

	Rendement théorique des impôts	(millions de dollars) Correction moyenne	Nouveau rendement théorique	
			en millions	per capita
T.N.	22.25	+ 2.25	24.50	63.96
I.P.E.	5.66	+ 1.13	6.79	64.05
N.E.	43.03	+ 5.15	48.18	72.66
N.B.	34.20	+ 4.59	38.79	72.36
QUE.	326.35	- 12.68	313.67	73.48
ONT.	559.38	- 25.69	533.69	108.98
MAN.	66.44	+ 4.32	70.76	87.47
SASK.	70.20	+ 12.17	82.37	95.66
ALB.	156.36	+ 8.14	164.50	164.17
C.B.	150.91	+ 0.65	151.56	123.21
	1,434.71		1,434.71	97.06

T A B L E A U 26

Manque à gagner de certaines provinces, une fois les impôts établis sur une base uniforme et les impôts sur les compagnies mieux répartis

	Rendement théorique per capita (1)	Manque à gagner norme minima de \$90 per capita millions (2)		Manque à gagner norme minima de \$85 per capita millions (2)	
T. N.	\$ 64	26	9.96	21	8.04
I. P. E.	64	26	2.76	21	2.23
N. E.	73	17	11.27	12	7.96
N. B.	72	18	9.65	13	6.97
QUE.	73	17	72.57	12	51.23
ONT.	109	-	-	-	-
MAN.	87	3	2.43	-	-
SASK.	96	-	-	-	-
ALB.	164	-	-	-	-
C. B.	123	-	-	-	-
			108.64		76.43

(1) Tel qu'obtenu dans le tableau 27.

(2) Avec population de 1953.

La révélation la plus étonnante de ce tableau, c'est que la province de Québec constitue la principale province pauvre. C'est surtout à cause de l'importance de sa population que son manque à gagner prend des proportions aussi considérables, même si calculé par tête d'habitant il ne se révèle pas plus élevé qu'ailleurs. On rejoint ainsi les conclusions du rapport Rowell-Sirois qui attribuait à la province de Québec 8 millions sur 14 de ses subventions selon la norme nationale. Au total, la péréquation financière entre provinces porterait sur 108 millions de dollars si l'on adoptait la norme minima de 90 dollars et sur 76 millions si l'on adoptait la norme de 85 dollars. Les chiffres que nous avons donnés sont naturellement -- comme nous l'avons déjà signalé -- sujets à une certaine marge d'imprécision. Il faudrait pour en arriver à établir des bases solides de péréquation utiliser les données statistiques de plusieurs années et en tirer une moyenne. Les résultats que nous avons obtenus néanmoins donnent un ordre de grandeur valable.

Les normes minima que nous avons choisies se trouvent supérieures en fait aux recettes actuelles de plusieurs provinces, en particulier l'Ontario, Les Maritimes et le Manitoba. Mais elles avantagent dans tous les cas les provinces les plus pauvres, sauf le Nouveau-Brunswick si l'on adoptait la norme de 85 dollars. (Voir le tableau 22, à la page 78). Il est bien entendu qu'une province qui veut se contenter de faibles recettes pourra établir ses impôts à un niveau plus bas que celui des autres provinces. Mais il ne serait pas juste que dans ces circonstances elle tire argument de ses faibles recettes pour réclamer que la péréquation financière joue en sa faveur. De même, avant qu'on décide de verser des sommes à une province pour laquelle on a calculé un manque à gagner, il faudrait que celle-ci porte le taux de ses impôts (et de ses recettes en général) au moins au niveau utilisé pour établir le rendement théorique.

3. FONDS DE PEREQUATION FINANCIERE.

Il nous reste à déterminer d'où viendront les sommes qui seront versées aux provinces pauvres. Comme il s'agit de péréquation, ces sommes devraient en principe venir uniquement des provinces dites "riches". Cette procédure peut cependant soulever beaucoup de discussions et susciter des difficultés, car les conditions sont changeante et une province peut devenir riche, de pauvre qu'elle était ou inversement, selon les variations du cycle. Le plus simple est d'affecter une partie des impôts provinciaux à la constitution d'un fonds spécial de péréquation, dont les déboursés seraient régis par des règles bien précises basées sur

le calcul d'une norme minima ajustable périodiquement. Ne contribueraient au fonds cependant que les provinces non classées parmi les provinces bénéficiaires. Autrement, leur contribution au fonds réduirait leurs recettes disponibles et il faudrait ajuster leur manque à gagner en conséquence.

Il nous apparaît que les impôts les plus susceptibles de jouer un rôle dans la péréquation financière sont les impôts sur les revenus des particuliers et les impôts sur les successions. Le fonds pourrait être alimenté par une portion de ces impôts, lesquels devraient bien entendu être calculés sur une base uniforme par province, pour éviter des interférences avec la justice fiscale. Nous croyons de plus que le gouvernement fédéral devrait participer à cette péréquation, puisque celle-ci lui sera en définitive profitable, en réduisant certaines de ses dépenses et en faisant apparaître de nouvelles sources de recettes dans des régions auparavant pauvres.

Une multitude de formules pourraient être adoptées. En voici une à titre d'exemple qui se base sur les données du tableau 22 et qui n'entamerait que légèrement les recettes des provinces bénéficiaires de la péréquation.

REVENUS AFFECTES AU FONDS DE PEREQUATION:

a) La moitié des impôts provinciaux sur les successions	28 millions
b) La moitié de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers.....	61 millions
c) Quatre pour cent (4%) de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers.....	<u>48 millions</u>
	137 millions
Contributions non versées (provinces pauvres).....	<u>28</u> "
Contributions nettes au fonds de péréquation.....	109 millions

Cette somme serait suffisante pour couvrir les besoins de péréquation si l'on adoptait la norme minima de 90 dollars.

Si l'on retenait la norme inférieure, il faudrait un ajustement à la baisse correspondant, c'est-à-dire que les recettes nécessaires seraient moins considérables.

Le versement de ces impôts au fonds de péréquation amène des répercussions tant sur les recettes fédérales que provinciales qu'il nous faut évaluer, si l'on veut tenir compte des possibilités d'adoption de cette formule.

1o. Sur les recettes fédérales, les effets seraient relativement peu considérables. Sans doute demanderait-on au Fédéral de se départir de 48 millions de recettes (4% de son impôt actuel sur le revenu), mais cette contribution se trouve en partie compensée par le gain qu'il réaliserait en abandonnant les ententes fiscales. Celles-ci en effet lui coûteraient environ 425 millions à l'heure actuelle si le Québec y avait adhéré. Et ce montant augmente chaque année. Par ailleurs les quatre impôts déductibles de l'impôt fédéral, que nous avons calculés au tableau 22, ne rapporteraient aux provinces que 410 millions. Voilà donc un gain de 15 millions pour le Fédéral; ce qui ne lui laisserait qu'une contribution nette de 33 millions au fonds de péréquation, c'est-à-dire moins de un pour cent de ses recettes actuelles.

2o. Sur les recettes provinciales les résultats seraient assez peu considérables aussi et se manifesteraient seulement dans le cas des provinces dont le revenu per capita excéderait la norme minima. Quant aux autres, une contribution au fonds sur les bases décrites plus haut serait d'un apport assez faible pour le fonds -- sauf dans le cas du Québec -- et aurait pour effet d'abaisser leurs recettes disponibles en bas de la norme minima.

A titre d'exemple voici comment se présenterait la situation pour la Nouvelle-Écosse:

Recettes totales à taux uniformes d'impôts	43.03 millions
Correction après ajustement des impôts sur compagnies.....	5.15 "
	<u>48.18</u>
Bénéfice de péréquation (minimum de 90 dollars).....	<u>11.27</u>
Recettes totales disponibles.....	59.45

Si l'on exigeait de cette province une contribution au fonds, celle-ci ne serait que de 2.1 millions, ce qui néanmoins porterait ses recettes per capita à \$86.45. Si l'on effectuait le même calcul pour toutes les provinces bénéficiaires de la péréquation, on se rendrait compte que leurs recettes per capita s'éloigneraient légèrement de la norme minima de 90 dollars mais ne s'abaisseraient en aucun cas au-dessous de celle de 85 dollars. Quant aux autres provinces, non bénéficiaires de la péréquation, elles posséderaient de toute façon des recettes per capita très supérieures à la norme, de telle sorte que même après leur contribution au fonds de péréquation il leur resterait quand même une marge appréciable au delà de la norme minima.

Il est évident qu'une formule comme celle que nous avons suggérée soulève des problèmes constitutionnels, qui ne sont pas cependant insolubles. Il faudrait probablement, en particulier, amender la Constitution pour permettre que certaines provinces dépensent des sommes prélevées dans d'autres.

Il y aurait cependant moyen de contourner la difficulté grâce à une entente entre le Fédéral et les provinces, selon laquelle le fonds de péréquation financière serait alimenté entièrement par des sources fédérales: soit par exemple une part des impôts sur les revenus des particuliers. Il faudrait alors prévoir que les impôts provinciaux déductibles de l'impôt fédéral soient abaissés d'un montant équivalent. Mais dans ce cas la péréquation ne jouerait pas entièrement, car une partie -- assez faible il est vrai -- de la subvention de péréquation qui irait à chacune des provinces bénéficiaires, serait tirée d'impôts prélevés dans ces mêmes provinces.

C O N C L U S I O N

Nous sommes ainsi parvenus au terme de cette étude, dont nous ne nous cachons pas le caractère aléatoire et imprécis. Il ne faudrait donc pas trop compter sur la précision des données quantitatives que nous avons fournies. Toutefois, puisées aux meilleures sources, elles auront contribué, pourvu qu'on les interprète convenablement, à éclairer ce problème des provinces pauvres et à indiquer des éléments de solution. Il apparaît évident, en particulier, qu'en somme on ne trouve d'incapacité financière profonde et permanente que dans les provinces Maritimes. Les provinces de l'Ouest par contre, même si la crise économique les a particulièrement affectées, ont connu avant comme après cette période, des moments de grande prospérité, qui nous interdisent de parler dans leur cas de "pauvreté". Enfin le Québec, avons-nous vu, ne peut se classer parmi les provinces riches. Tout au plus peut-on dire qu'il se place dans une situation intermédiaire.

Nous servant des données de 1952 et 1953, nous avons calculé quel serait le manque à gagner des provinces défavorisées par rapport à une norme minima, une fois qu'elles auraient porté leurs taux d'impôt à un niveau comparable à celui des autres provinces. Enfin nous avons proposé une façon de combler ce manque à gagner, sans prétendre pour autant que ce soit la solution idéale. Nous croyons du moins qu'elle pourrait servir de base de discussion dans l'élaboration d'un système de péréquation financière entre provinces supérieur au régime actuel des ententes fiscales, parce qu'il ne placerait pas les provinces sous la tutelle fédérale et réaliserait de façon plus efficace une certaine égalisation des conditions financières.

LISTE DES TABLEAUX.

	PAGE
1 - Subventions statutaires et spéciales versées par le Fédéral aux provinces, années choisies, 1870-1930	4
2 - Recettes courantes per capita, gouvernements provinciaux et municipalités, années caractéristiques 1926-1937.	16
3 - Recettes et déboursés ordinaires des gouvernements provinciaux et des municipalités, à l'exclusion des secours directs, période 1930-1937.	18
4 - Influence des dépenses de secours sur les finances des provinces et des municipalités, années 1930-1937.	20
5 - Incidence pour chacune des provinces des dépenses de secours, période 1930-1937.	22
6 - Evolution des dettes gouvernementales (provinces et municipalités), par province, période 1930-1937.	24
7 - Revenus personnels par tête, dans chaque province, années caractéristiques 1928-1937 et indices de variation par rapport à 1928.	25
8 - Effort fiscal exigé des citoyens dans chaque province et relation avec le revenu personnel, 1926, 1930, 1937.	30
9 - Revenus personnels per capita, par province, années caractéristiques 1926-1945.	35
10 - Recettes nettes des gouvernements provinciaux et des municipalités, en volume et per capita, 1952.	46
11 - Recettes des gouvernements provinciaux rectifiées de façon à montrer le prélèvement fiscal réel, 1952.	48
12 - Recettes gouvernementales rectifiées par province, total et per capita, 1952.	51
13 - Recettes gouvernementales rectifiées et totales en pourcentage du revenu personnel, 1952.	53

PAGE

14 - Dépenses des provinces et des municipalités, par province, 1952.	57
15 - Revenus personnels per capita, par province, 1947, 1950, 1953.	63
16 - Vente de détail per capita, par province, 1946, 1951, 1953.	65
17 - Pourcentage des logements possédant certaines commodités, par province, 1951.	67
18 - Capacité en lits des hôpitaux et proportion des médecins et des infirmières dans l'ensemble de la population, par provinces, années choisies.	69
19 - Nombre d'instituteurs et d'inscriptions dans les écoles, par rapport à la population d'âge scolaire, par province, 1951.	71
20 - Niveaux de vie des familles moyennes en 1947-48 constatés à travers certaines dépenses, par région.	73
21 - Taux de certains impôts provinciaux en 1954.	76
22 - Rendement théorique de certains impôts provinciaux calculés avec des taux uniformes, par province.	78
23 - Comparaison pour chaque province entre les subventions fédérales et le rendement théorique (à certains taux) des impôts qu'elles remplacent.	90
24 - Correction apportée aux impôts provinciaux en répartissant les impôts sur les compagnies de façon plus équitable.	96
25 - Rendement théorique des impôts à taux uniformes, corrigé selon le rendement rectifié des impôts sur les compagnies.	97
26 - Manque à gagner de certaines provinces, en comparant à une norme minima le rendement per capita des impôts à taux uniformes.	98

TABLE DES MATIERES

	PAGE
1 - Introduction	2
11 - Exposé de la thèse de l'inégalité économique des provinces	7
Difficultés affectant les provinces pauvres...	8
Conséquences des difficultés amenées par la crise.....	11
111 - Examen de la thèse.....	14
A - Analyse statistique.....	14
1o. Recettes.....	15
2o. Dépenses.....	19
3o. Dettes.....	21
4o. Revenu national.....	23
5o. Effort fiscal.....	28
B - Analyse critique.....	31
1o. Incapacité généralisée à toutes les provinces?.....	32
2o. Incapacité irrémédiable et permanente?..	34
3o. Incapacité aggravée par des abus antérieurs.....	38
4o. Niveaux de dépenses peu réduits.....	40
5o. Conclusion.....	41
1V - La situation actuelle.....	44
A - Les finances publiques des provinces.....	45
Recettes.....	45
Dépenses.....	56
B - Etude des niveaux de vie.....	61
1) Revenus et dépenses personnelles.....	62
2) Commodités ménagères.....	64
3) Santé.....	68
4) Education.....	70
5) Dépenses de consommation.....	72
6) Conclusion.....	74

PAGE

C - Capacité fiscale des provinces.....	75
V - Esquisse d'une solution au problème des provinces pauvres.....	85
A - Expression quantitative du problème.....	85
B - Injustice des ententes fiscales.....	88
C - Solutions proposées.....	89
1 - Politique économique générale.....	92
a) Mesures exclusivement fédérales....	92
b) Mesures mixtes.....	93
2 - Répartition équitable de l'impôt sur les compagnies.....	94
3 - Fonds de péréquation financière.....	99
Conclusion.....	103
Liste des tableaux.....	105

