

PARTIE B  
FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE

- I. L'économie canadienne et les finances publiques
- II. Plan I
- III. Recommandations en matière d'impôts
- IV. Dettes fédérales et provinciales
- V. Subventions de norme nationale
- VI. Plan II
- VII. Finances municipales
- VIII. Équité et efficacité du régime fiscal

PARTIE B  
FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE I

L'ÉCONOMIE CANADIENNE ET LES FINANCES PUBLIQUES

Conformément à ses instructions, la Commission a dressé et préconise un plan financier qui, à son avis, est "le plus propre à maintenir d'une part un état d'équilibre entre la capacité financière et les obligations et fonctions de chaque gouvernement, et à favoriser, d'autre part, l'acquittement plus efficace, indépendant et économique des responsabilités gouvernementales au Canada".<sup>1</sup> Ce plan se fonde sur l'analyse historique, économique et financière de la situation du Dominion, consignée au Volume I du présent rapport. Il vise à rendre le partage de l'autorité et de la responsabilité gouvernementales en matière de finances conforme au fondement de la structure économique et des besoins sociaux du pays.

L'économie canadienne est constituée d'un certain nombre de zones variées et hautement spécialisées. En raison du caractère particulier de leurs ressources et de leurs industries, en raison aussi des programmes d'ordre national, ces régions ont ensemble d'étroits rapports par lesquels elles se compénètrent, et sont, dans une mesure appréciable, tributaires les unes des autres. Pourtant, leurs économies respectives ont beau se compléter et l'existence de chacune étant certes essentielle au bien-être des autres, il ne s'ensuit pas que le revenu provenant de leur commun effort soit également réparti. Au contraire, et c'est là un trait distinctif de l'économie canadienne dont l'influence est marquée sur les finances publiques, une très forte proportion du revenu excédentaire — et imposable — de la population se concentre dans un petit nombre de régions particulièrement favorisées. (On entend par *revenu excédentaire* celui qui provient de la possession de ressources rares ou de l'exercice d'un monopole, et aussi bien tout revenu dépassant le strict nécessaire.)

Pareil état de choses était inconnu en 1867. Comme on l'explique au Volume I, la nouvelle politique du Dominion en matière de transports et l'aménagement de voies ferrées, canaux et ports de mer, sa politique d'immigration et de colonisation, sa politique commerciale, douanière et industrielle, sa politique bancaire et monétaire — politiques qu'il est plus commode de ranger sous la rubrique: politique d'économie nationale — ont créé les cadres dans lesquels a grandi notre jeune pays. Les poussées de population et la forte expansion commerciale et industrielle, auxquelles une production de blé prodigieusement accrue a donné lieu, ont consacré le succès de cette politique d'économie nationale et lui ont donné plus de consistance. Les différentes parties du Canada formèrent alors un tout de plus en plus compact cependant qu'elles dépendaient de plus en plus les unes des autres. Les provinces Maritimes n'eurent pas toute leur part de la prospérité qu'amènèrent la fièvre du blé et l'agrégation économique qui l'accompagna, mais l'ensemble du pays était dès lors voué à un régime économique transcontinental dont aucune partie ne pouvait, se détachant des autres, prospérer isolément.

La vague de prospérité qui marqua la période de guerre et d'après guerre introduisit des éléments nouveaux et complexes dans les rouages qui, jusque-là, étaient d'une grande simplicité. L'effort de guerre du pays, les engagements relatifs aux chemins de fer nationaux, le gonflement rapide des dettes contractées par les gouvernements, les corporations et les particuliers, tout cela a prodigieusement accru les frais généraux de l'Etat. De là, dans tout le pays, et plus encore dans les différentes régions prises séparément, de nouvelles servitudes et des fluctuations accélérées du revenu excédentaire. Non seulement l'économie se compliqua-t-elle de nouveaux rapports de solidarité, mais elle devint à plusieurs égards plus délicate et plus vulnérable. Non seulement les frais généraux de l'industrie et des gouvernements du Canada étaient-ils devenus beaucoup plus impérieux en se multipliant, mais le revenu de zones immenses se subordonna toujours davantage au mouvement de l'exportation spécialisée et aux énormes mises de fonds qui s'y rattachaient. Outre les exportations de blé des Prairies, dont l'importance demeurait capitale, les mines, les forêts et les produits de l'industrie électrifée, tant du nord ontarien et québécois que de la Colombie-Britannique, les automobiles et accessoires de l'Ontario méridional donnèrent la vie à d'autres régions, foncièrement tributaires du commerce international et souvent de marchés restreints, fort instables et échappant à tout contrôle. Greffées à ces expansions (ainsi qu'à la vogue croissante de l'automobile), d'énormes immobilisations stimulaient l'activité économique de la plus grande partie du pays et la maintenaient à vive allure. L'un des résultats fut d'accroître le revenu réel dans une très grande mesure et de modifier en même temps le cours de la consommation et la répartition des dépenses, ce qui attira une plus forte proportion de nos énergies productives vers le commerce

<sup>1</sup> Arrêté ministériel ayant pour objet de créer la Commission.

vulnérable des objets de luxe et des services; ce commerce, soumis à des oscillations excessives et prolongées, opposait de nouvelles résistances et de nouveaux obstacles à un prompt redressement.

A partir de 1930, la vulnérabilité de l'économie entière à l'égard de facteurs externes inéluctables, de même que certains déséquilibres et certaines faiblesses internes, ont causé un état de grande détresse. La force de propulsion de tout le régime — la circulation du dollar touché par l'exportateur de blé — a été enrayée à sa source même. L'équilibre se rompant, les fardeaux imposés par la dépression se répartirent inégalement et au petit bonheur. En même temps, les frais généraux et les servitudes correspondantes s'accrochèrent, rendant plus défectueuse encore la distribution du revenu. Durant les premières années de la dépression, la politique monétaire n'a pas été dirigée vers l'allègement ou la répartition plus équitable du fardeau. La politique douanière, destinée à maintenir l'emploi de la main-d'œuvre en certaines régions, a pesé plus particulièrement sur les producteurs de matières premières. On a fait de notables efforts en vue d'aménager les économies régionales en fonction de besoins locaux, alors que les intérêts locaux et le protectionnisme local se réveillaient tout naturellement.

Les provinces Maritimes ont, ces dernières années, fait fond sur un programme ambitieux de travaux publics. Québec a tenté de résoudre un problème de chômage particulièrement aigu au moyen de plans de colonisation et de retour à la terre, destinés à lui assurer une plus grande mesure d'indépendance. Cette province eut aussi recours à des travaux publics considérables. Ontario a heureusement trouvé, dans ses mines du nord, un nouveau champ d'action et une nouvelle impulsion qui ont quelque peu dédommagé cette province de la perte des marchés de l'Ouest et l'ont en quelque sorte affranchie des traditions de l'économie transcontinentale. Les provinces des Prairies ont supporté toute la violence du choc causé par l'écroulement du système, sans que les mesures d'ordre national adoptées pendant les premières années de la dépression ne lui fussent d'aucune utilité. Elles furent en outre accablées par une suite extraordinaire de mauvaises récoltes. Il y eut pourtant une limite, même chez les producteurs de matières premières, à la capacité d'encaisser des déboires, et les remaniements relativement importants opérés, ces dernières années, dans le régime financier de l'Etat fédéral, l'aide directe aux producteurs de blé ainsi que l'amortissement involontaire par les créanciers de l'Est de dettes de l'Ouest ont réparti à nouveau une part du fardeau. Après avoir subi de lourdes pertes tant

dans les marchés des Prairies qu'à l'étranger, la Colombie-Britannique a notablement accru ses exportations pour atteindre finalement une période de prospérité relative; comme l'Ontario, elle est sortie de cette expérience plutôt encline à voir d'un mauvais œil sa participation à l'économie transcontinentale par crainte de ce qu'il pourrait lui en coûter.

C'est ainsi que se sont dessinées au Canada des zones affligées de détresse chronique (surtout celles qui n'ont pas d'alternative à la culture du blé) et des classes frappées de misère chronique, notamment celle des manœuvres. Avec l'affaiblissement des forces de cohésion, certaines régions semblent avoir été laissées en dehors de l'économie nationale organisée et de plus en plus à la merci de l'activité spécialisée et des secours du gouvernement fédéral; le revenu national a considérablement diminué et le revenu national excédentaire, c'est-à-dire la marge dépassant les frais de subsistance, a fléchi davantage en proportion; le revenu national est plus inégalement réparti (tant de région à région que de classe à classe) et la disparité dans la distribution du revenu excédentaire est forcément plus accusée.

Les résultats de certains pronostics antérieurs nous enseignent à user de circonspection lorsqu'il s'agit de projeter ces tendances dans l'avenir. Les tendances actuelles *peuvent* persister et il incombe à toute politique saine d'en tenir compte. Mais un changement brusque peut survenir et tout plan d'application générale à l'avenir devrait être éminemment élastique. La poussée des affaires s'exercera en sens variables, oscillant d'une industrie à l'autre, d'une zone ou d'une classe à l'autre. Toutefois, une conclusion nette s'impose: la situation est si grave que les conflits de politique entre le Dominion et les provinces, ou entre les provinces elles-mêmes, sont un luxe que le Canada ne peut plus se permettre, et la politique stérile qu'un conflit chronique est de nature à engendrer peut être un plus grand mal que le conflit lui-même. Les programmes fiscaux ayant des répercussions profondes sur le volume et la distribution du revenu national doivent être confiés à une seule autorité et la responsabilité de l'action ou de l'inaction doit être fixée sans le moindre risque d'équivoque.

Les conséquences possibles que comportent, pour les finances publiques, les transformations économiques et sociales survenues au Canada sont d'extrême importance. L'économie transcontinentale, édifiée selon un plan préconçu et remarquable par ses concentrations de revenu excédentaire et, plus tard, la désintégration de cette même économie ont fini par rompre tout lien logique

entre le revenu propre de chaque province et les pouvoirs et responsabilités impartis à son gouvernement. En réalité, la grande expansion prise par les services sociaux organisés rend les rapports actuels entre les deux contraires au bon sens. Les dépenses montent presque automatiquement lorsque le revenu baisse. Plus une région est éprouvée et sa population appauvrie, plus le fardeau est lourd pour ses habitants. Même si nous pouvions retourner au régime des économies localisées, en honneur en 1867, il serait injuste de le faire, car on ne saurait dissoudre une société nationale chaque fois que l'un des associés trouve ses obligations trop onéreuses. La division constitutionnelle de la fiscalité, appliquée à notre répartition régionale du revenu imposable, a entraîné des surplus dans le bilan de certaines provinces et, ailleurs, des déficits qui se sont inévitablement traduits par l'amputation de services sociaux représentant le minimum de ce que les Canadiens attendent de leurs gouvernements dans ce domaine. En conséquence, les citoyens canadiens de certaines provinces ont un système d'enseignement, des services d'hygiène et maints services sociaux de beaucoup inférieurs à ceux d'autres provinces et (indépendamment de toute question de gaspillage administratif ou de services exceptionnellement coûteux) les citoyens canadiens de certaines provinces sont forcés de verser au gouvernement de leur province une proportion de leur revenu beaucoup plus élevée que les citoyens d'autres provinces. La puissance d'emprunt des provinces et la fortune des acheteurs de valeurs provinciales ont subi des variations profondes, capricieuses et parfois désastreuses. Les corporations commerciales faisant des affaires dans tout le pays sont gênées par le nombre croissant de règlements et d'impôts spéciaux (ces derniers souvent arbitraires). L'absence de coordination dans les programmes administratifs a virtuellement fait disparaître toute possibilité d'atténuer, au moyen de mesures financières et monétaires, les répercussions des perturbations et des crises mondiales sur l'économie canadienne. Bref, le partage actuel des pouvoirs relatifs aux finances publiques mine toute action positive visant à accroître le revenu national tout en faisant effectivement fléchir ce même revenu.

La tentation de s'en remettre plus aux impôts sur le prix de revient qu'aux impôts sur les excédents constitue une autre conséquence regrettable (signalée dans notre analyse du système des finances publiques) du partage actuel des pouvoirs relatifs aux finances.<sup>2</sup> Au nombre des taxes sur les prix de revient, nous pouvons ranger non seulement les taxes directes sur les entreprises im-

posées sans tenir compte du revenu net du propriétaire, mais aussi les taxes de consommation (y compris les impôts fonciers sur les maisons bourgeoises et les édifices commerciaux) qui influent sur le coût de la vie, les salaires et, en dernière analyse, sur le coût de la production en général. C'est pourquoi, maintes ressources qui seraient employées à un coût de production inférieur doivent rester inutilisées, alors que la tendance à accroître les taxes sur le coût en période de dépression anémie la concurrence canadienne à l'étranger et multiplie chez nous les servitudes et les difficultés de redressement. Il est impossible d'estimer l'effet de cette contrainte sur les entreprises à bénéfices précaires, sur le niveau moyen de l'activité économique aussi bien que sur le revenu national. Or, maintenant que les gouvernements perçoivent et dépensent 30 p. 100 du revenu national (soit par une nouvelle répartition sous forme de pensions, d'assistance et de services d'intérêt, soit en frais administratifs), toute dépense inutile, tout germe d'inefficacité dans les méthodes deviennent graves.

La Commission s'est donc efforcée, dans ses propositions relatives aux finances, d'assurer une répartition plus équitable du fardeau administratif et des avantages découlant des services sociaux par tout le Canada, tout en favorisant un aménagement du revenu et une politique financière d'ordre général plus propres à augmenter qu'à diminuer le revenu national.

Le Volume I<sup>3</sup> renferme une étude comparative de la situation financière des différentes provinces et un exposé de leur fortune respective pendant la dépression. Il convient de noter que certaines provinces sont tout à fait incapables d'acquitter leurs obligations et d'assurer en même temps les services sociaux et éducatifs que les Canadiens considèrent désormais comme indispensables. Les autres provinces ne sauraient se désintéresser de cet état de choses, car leurs portefeuillistes subiront le contre-coup de tout cas d'insolvabilité, d'ordre public ou privé, chez leurs voisins. Les producteurs de ces provinces se ressentiront de l'effondrement des marchés. Les nomades des provinces éprouvées doivent être recueillis, ce qui n'entraîne pas simplement des ennuis et des dépenses mais un véritable danger pour les provinces prospères si ces nomades sont illettrés, malades ou mal nourris. Il importe également de ne pas méconnaître le danger que présente la concurrence de la main-d'œuvre mal rétribuée d'une province en détresse. Une considération plus importante que toutes celles-là mises ensemble, c'est le danger que courrait l'unité nationale si les citoyens

<sup>2</sup> Voir Volume I, c. VII.

<sup>3</sup> Voir c. VI et c. VII.

d'une province en état de marasme venaient à avoir conscience que leurs intérêts sont entièrement négligés par leurs voisins plus fortunés et que ceux qui furent de parfaits associés aux jours d'abondance les abandonnent maintenant à leur malheureux sort, avec des services éducatifs et sociaux de qualité inférieure. Les propositions de la Commission imposeront nécessairement aux contribuables des provinces à l'aise des obligations plus lourdes que celles qui leur échoient aujourd'hui, mais ce fardeau sera encore plus léger que celui qu'il leur faudra supporter, directement par suite d'impôts plus élevés et indirectement du fait de la contraction du revenu national, si les conditions actuelles persistent.

A la suite des propositions du Plan I, et les appuyant, vient un chapitre concernant les trois impôts visés par les conclusions de la Commission. On s'efforce d'y démontrer que les conclusions formulées par la Commission relativement à la répartition des impôts sont non seulement avantageuses d'un point de vue général, mais qu'elles se recommandent d'elles-mêmes dans chaque cas particulier.

Les dépenses, ayant fait l'objet d'une étude minutieuse dans d'autres parties du rapport,<sup>4</sup> se prêtent ici à un aperçu sommaire. Dans l'examen des besoins pécuniaires relatifs des gouvernements provinciaux, nous nous préoccupons surtout de quelques-uns de leurs chapitres de dépenses: enseignement, services sociaux, mise en valeur des ressources naturelles. L'intérêt national exige qu'aucune province ne soit indûment gênée dans l'un quelconque de ces domaines. L'instruction est désormais essentielle à la qualité de citoyen canadien et il serait franchement déplorable de laisser subsister des inégalités prononcées entre les provinces canadiennes dans les ressources financières disponibles à cette fin. Tout comme l'enseignement, les services sociaux ne sauraient être soumis à des différences trop marquées sans entamer gravement le bien-être général et l'unité nationale. Un programme d'aménagement s'impose dans chaque province, et la seule norme applicable est le programme d'action exécuté par la province elle-même pendant un certain nombre d'années.

Il est également nécessaire de consacrer un court chapitre aux dettes fédérales et provinciales en vue de faire voir l'étroite corrélation existant entre les emprunts et les frais d'exploitation des res-

sources naturelles, la dépense du marché de la main-d'œuvre, l'ensemble de la politique monétaire et financière ainsi que le contrôle du dollar canadien en fonction du change étranger. L'importance de la politique en matière d'emprunts, et des effets ultimes et de la portée de la dette gouvernementale révèlent l'avantage d'une politique uniforme fondée sur la collaboration de gouvernements désireux d'atteindre un but commun par une action analogue. Les dettes municipales constituent un problème distinct, encore qu'il soit parfois impossible de trouver la ligne de démarcation entre les dettes de la province et celles des municipalités. Les dettes municipales (y compris les dettes de tous les organismes subordonnés tels que les commissions scolaires) font l'objet d'un chapitre distinct.<sup>5</sup>

L'individualité politique, sociale et culturelle des provinces canadiennes est aussi frappante que leur interdépendance économique. Conformément à ses instructions, la Commission fonde ses vœux sur l'étude économique et financière qu'elle a faite. La Commission reconnaît, toutefois, l'existence de facteurs autres que les facteurs économiques et fiscaux, et ses conclusions ne seraient peut-être pas les mêmes s'il s'agissait d'un pays plus homogène. Aucune attribution de pouvoirs, en matière d'enseignement et de services sociaux par exemple, ne saurait donner satisfaction si elle ne tenait un compte rigoureux de la fidélité aux traditions et aux institutions provinciales. Le plan de la Commission vise à assurer à chaque province une autonomie réelle, nullement illusoire, en lui garantissant, exempts de conditions et de contrôle, les revenus nécessaires à l'exercice des fonctions étroitement liées à son développement social et culturel.

Le dernier chapitre de la partie relative aux finances analyse cependant diverses hypothèses et présente le Plan II, où l'on voit ce qu'il adviendrait, et les égalisations probables auxquelles il conviendrait de procéder, si aucune des mises au point préconisées dans le Plan I n'était effectuée, sauf la prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail, conformément au vœu formulé dans le chapitre relatif aux services sociaux. La comparaison établie entre les deux Plans est sensiblement identique à la comparaison du Plan I avec la continuation du régime actuel.

<sup>4</sup> Voir Volume I, c. VII.

<sup>5</sup> Chapitre VII de cette partie.

## CHAPITRE II

### PLAN I

Présentons maintenant, sous une forme sommaire, les conclusions de la Commission en matière financière qui forment ce que nous appelons le Plan I, et que nous élaborons dans les chapitres suivants.

Les conclusions de la Commission, à l'égard des charges de l'État, ont trait aux services sociaux et au service de la dette. A propos des premiers, les conclusions visent à la prise à charge par le Dominion de tous les frais de secours aux chômeurs aptes au travail;<sup>1</sup> et, par le moyen de subventions *d'après la norme nationale*, au moins à l'établissement de normes canadiennes uniformes dans toutes les provinces à l'égard des autres services d'amélioration sociale.

Il n'est pas facile de prévoir les changements que produira, en matière financière, la prise à charge par le Dominion de tous les secours aux chômeurs. Aux fins de nos calculs, nous avons pris pour acquis que le Dominion subviendra aux besoins des chômeurs conformément aux barèmes arrêtés par les provinces et que ces dernières n'entreprendront pas de travaux de secours. Le Dominion, mais non pas les provinces, verrait augmenter ses charges au delà de nos prévisions s'il décidait d'entreprendre des travaux de secours, soit par ses propres moyens soit par voie de subvention à des travaux exécutés par les provinces dans la réalisation de leur programme d'aménagement. En un mot, les provinces n'auraient plus rien à déboursier du fait du chômage. En vue de déterminer l'effet de cette mesure sur le budget fédéral, nous avons supposé que le Dominion pourvoirait aux besoins des chômeurs par le moyen de secours directs. Toutefois, nous ne conseillons nullement d'adopter cette méthode, que nous avons retenue afin d'illustrer un exposé où il était nécessaire d'adopter une commune mesure. Ces calculs purement spéculatifs ne tiennent aucun compte des dépenses que les provinces jugeraient bon d'engager afin de rétablir ou de rééduquer les chômeurs classés comme inaptes au travail, vu que ces dépenses rentreraient dans la somme estimative, par tête de la population, que nous croyons convenable de consacrer aux services sociaux en général.

A propos des autres services d'ordre social, la Commission a examiné plusieurs domaines où l'expansion paraît probable. Par exemple, elle a étudié la possibilité de l'augmentation des secours,

en matière de soins médicaux et d'hospitalisation, et faveur de ceux qui ne peuvent en acquitter les frais. Mais le Plan I ne tient aucunement compte, à l'égard du budget fédéral ou provincial, de *nouvelles* dépenses de ce genre. On s'est plutôt efforcé d'élaborer un plan assez élastique pour s'adapter aux circonstances qui pourraient se présenter dans l'avenir, sans obérer indûment une partie du pays ni une catégorie de la population.

La Commission exprime l'avis que le Dominion prenne à sa charge toutes les dettes provinciales (aussi bien les obligations directes que les dettes garanties par les provinces),<sup>3</sup> et que les provinces versent à l'organisme chargé du service de ces dettes un forfait annuel égal à l'intérêt reçu par chaque province de ses placements (ou payé directement par les organismes secondaires) au cours de l'année financière convenable la plus récente. Cet avis se fonde sur plusieurs considérations. Tout d'abord, le crédit du Dominion et celui des provinces se compensent en quelque sorte. En deuxième lieu, il est impossible d'apporter une modification importante aux charges ou aux sources de revenus des gouvernements sans tenir compte des porteurs d'obligations qui ont acheté leurs titres sur la foi du régime existant. En troisième lieu, le Dominion peut, plus facilement qu'une province prise en particulier, réaliser les économies provenant de la conversion de ces dettes à un intérêt moindre lors de leurs échéances. La dette provinciale se compose, pour une part, d'une dette absolue constituée en vue de travaux d'aménagement ou d'emprunts pour les frais de secours. Il n'est guère possible de décomposer la dette de façon à en attribuer les éléments soit aux placements soit à la prodigalité. Si les dettes restaient à la charge des provinces, il serait difficile et peu conforme aux faits d'effectuer une évaluation des besoins financiers de chaque province qui reconnaîtrait la légitimité des charges de la dette ne provenant pas du gaspillage et ne retiendrait pas les charges découlant de la partie de la dette due à la prodigalité. La ventilation des dettes accumulées en ces dernières années à cause des travaux de secours présente d'énormes difficultés.

<sup>3</sup> On trouvera à la p. 129 une analyse de la nature particulière de la dette de certains hôpitaux et d'autres institutions charitables ou éducationnelles de Québec pour laquelle le service d'intérêt et l'amortissement sont assurés par des subventions du gouvernement.

<sup>1</sup> Voir p. 24.

Enfin, bien que certaines provinces paraissent bénéficier plus que d'autres de ces dispositions, rappelons-nous qu'il ne faut pas considérer à part le vœu relatif à la prise à charge des dettes, mais comme partie intégrante d'une mise au point d'ordre général. Cette mise au point doit être considérée dans l'ensemble avant que l'équité de ces dispositions puisse être déterminée.

En thèse générale, les dettes municipales constituent une question à part, mais la situation municipale dans Québec est unique. Ainsi que nous l'indiquons dans le Volume I,<sup>4</sup> les municipalités de cette province prennent à leur charge une part plus grande que dans les autres provinces des fonctions d'ordre à la fois municipal et provincial, ce qui, il va sans dire, a eu son effet sur l'état relatif de la dette provinciale et de la dette municipale. Le service net de la dette provinciale dans Québec, en 1937, représentait les 23 p. 100 du service net de la dette municipale-provinciale conjointe, comparativement à une moyenne de 58 p. 100 dans les huit autres provinces. En conséquence, en vue de la compensation que nécessite cet élément particulier et de l'égalité de traitement à accorder, la Commission exprime l'avis que le Dominion prenne à sa charge *soit* le service net de la dette provinciale, *soit* 40 p. 100 du service net de la dette provinciale-municipale conjointe, c'est-à-dire le plus considérable des deux. La formule des 40 p. 100 ne s'appliquerait que dans le cas d'une province où la dette municipale dépasse de beaucoup la dette provinciale. En fait, cela ne s'applique qu'à la province de Québec.

Point n'est besoin d'entrer, ici, dans le détail de la méthode préconisée en vue de la prise à charge de la dette qui devrait prendre effet à une date déterminée arbitrairement, soit le 31 décembre 1939 par exemple. (Toute dette provinciale contractée après cette date serait imputée à la province en cause, c'est-à-dire que le Dominion la prendrait à sa charge mais que la province en paierait l'intérêt au Dominion.) Il faudrait désigner un organisme quelconque en vue de la gestion technique de la dette, qu'on joindrait probablement à la gestion technique de la dette fédérale actuelle puisqu'il n'y aurait là qu'une question d'ordre administratif. Cet organisme offrirait sans doute de nouvelles obligations du Dominion en échange des titres provinciaux en existence, adoptant à cet effet l'une ou l'autre des deux méthodes dont le choix s'imposerait. Ou les obligations provinciales seraient remplacées par des titres fédéraux comportant le même intérêt et la même échéance; ou on rendrait toutes les obligations provinciales remboursables par anticipation

<sup>4</sup> Voir c. VIII.

(au pair, ou au plus haut cours auquel elles se sont vendues disons entre le 1er janvier 1939 et le 31 décembre 1939, c'est-à-dire au taux le plus élevé des deux), afin que le Dominion puisse les rembourser au moment le plus avantageux. Grâce à la première méthode et à condition qu'il soit possible de convertir les émissions échues à un taux moyen de 3¼ p. 100, le service de l'intérêt subirait peu à peu un abaissement qui atteindrait l'ordre de 5 millions de dollars par année en 1944 et de 9 millions en 1949. Si, la seconde méthode étant adoptée, il devenait possible de convertir toutes les obligations à un taux moyen de 3¼ p. 100, dans tous les cas où cette façon de procéder serait de nature à effectuer une économie sensible par le jeu du remboursement anticipé, le service des intérêts<sup>5</sup> subirait immédiatement un abaissement de 7.8 millions de dollars. (Les titres en cause seraient alors les obligations à haut intérêt des quatre provinces de l'Ouest.) Nous n'indiquons ici l'allègement du service des intérêts qu'en chiffres bruts, lesquels ne tiennent aucun compte de l'abaissement dans le produit des placements ou des caisses d'amortissement de l'Etat, ni de la diminution du rendement des impôts. En d'autres termes, l'économie nette, réalisée par les divers gouvernements, serait sensiblement moindre.

La façon dont on procédera relève uniquement, de l'avis de la Commission, du gouvernement. Le remplacement des titres provinciaux par des obligations fédérales comportant la même durée et le même intérêt procurerait des bénéfices fortuits à certains porteurs. Dans de telles circonstances, il paraîtrait convenable et équitable de prélever un impôt sur les plus-values de capitaux ou un impôt de mutation à la première vente, malgré de nombreuses difficultés d'ordre pratique. L'exécution à la lettre stricte du contrat n'exigerait pas de sommes considérables, mais vaudrait des bénéfices immérités à certains favorisés du sort. Toutefois, l'une ou l'autre façon de procéder entraînerait des bénéfices fortuits. En rendant les titres immédiatement remboursables par anticipation, aux conditions préconisées, on violerait le contrat, ce qui pourrait nuire au crédit du Canada, et cela dans le but de réaliser des économies temporaires et relativement négligeables.

L'organisme de gestion des dettes recevrait de chaque province un versement annuel égal à l'intérêt qu'a touché la province de ses mises de fonds (y compris le portefeuille des valeurs mobilières, les entreprises d'utilité publique entièrement nationalisées, les avances aux services exploités commercialement et tout autre élément d'actif productif

<sup>5</sup> Compte tenu du paiement intégral de l'intérêt afférent aux obligations de l'Alberta.

d'intérêt ou de bénéfiques), et que les offices et commissions, dont les fonds proviennent de titres garantis par la province, ont payé directement, durant l'année financière la plus récente dont on puisse tenir compte. Ce versement serait forfaitaire, à moins que n'intervienne un accord particulier en vue de son amortissement. Le Dominion verserait chaque année à l'organisme en question le solde nécessaire au service total de l'intérêt. Par conséquent, le Dominion acquitterait en entier le coût (y compris les primes au change) du service de toutes les dettes provinciales qui n'étaient pas parfaitement rentables au cours d'une période déterminée, et les provinces seraient forcées de verser une somme égale aux intérêts encaissés durant la même période. Le relèvement dans le rendement des placements ou d'entreprises d'utilité publique des provinces constituerait un gain net pour les gouvernements provinciaux intéressés; d'un autre côté, leur abaissement entraînerait l'obligation, de la part de la province, de combler la différence (entre le forfait dû à l'organisme de gestion de la dette et les intérêts touchés par la province) à même le produit de ses impôts d'ordre général.

Les provinces ne devraient plus constituer de fonds d'amortissement. Le Dominion s'en chargerait probablement dans l'exécution de son programme d'action relatif, de façon générale, à sa dette totale. Dans notre examen de l'état financier du Dominion, nous notons que les versements aux caisses d'amortissement, selon une échelle mobile durant les années prospères, s'ajoutant au financement déficitaire en temps de marasme, contribueraient à ralentir les fluctuations du cycle économique.

A l'avenir, sous le régime du présent Plan, les emprunts directs et garantis des gouvernements provinciaux et de leurs filiales, y compris toutes les administrations locales et municipales et leurs filiales, devront être remboursables quant au principal et à l'intérêt exclusivement en monnaie légale du Canada, sauf exception comme, par exemple, dans le cas de remboursement normal par le gouvernement fédéral d'un emprunt municipal sur l'avis de la Commission de finance. Afin de faire entrer le service des nouveaux emprunts dans le calcul des futures mises au point des subventions d'après la norme nationale, une province devrait soumettre ses projets d'emprunt à l'organisme dont on conviendrait à cette fin. S'il y avait approbation de la part de cet organisme, lequel prendrait en considération tous les facteurs, y compris la situation du Dominion au point de vue crédit, le service de la dette serait considéré comme partie des dépenses de norme nationale. Dans toute autre circonstance,

l'emprunt s'effectuerait grâce uniquement au crédit de la province qui devrait se charger entièrement du service de la dette, lequel n'entrerait pas dans le calcul de la subvention d'après la norme nationale.

Indiquons, en un bref résumé, les responsabilités que nous conseillons de remettre au Dominion. Nous sommes d'avis que le Dominion prenne à sa charge les secours aux chômeurs aptes au travail et le service net de la dette provinciale (ou 40 p. 100 du service net de la dette provinciale et municipale conjointe s'il est plus considérable) et que tous les gouvernements provinciaux soient mis en état, grâce au versement par le Dominion de subventions d'après la norme nationale, d'assurer les services d'enseignement ou de bienfaisance équivalents quant à la qualité (sinon quant au coût) à la moyenne nationale et de maintenir les dépenses d'aménagement aux moyennes de 1928 à 1931.

On conviendra volontiers que le Dominion ne peut assumer ces nouvelles charges et responsabilités qu'à la condition de voir augmenter ses revenus à l'avenant. Par conséquent, la Commission conseille de subordonner le transport des responsabilités précitées à l'abandon complet par les provinces (et les municipalités) de l'impôt personnel sur le revenu, de l'impôt sur les corporations commerciales et des droits de successions, et à la suppression avec leur assentiment de toutes les subventions existantes du gouvernement fédéral. La seule réserve consisterait à rendre une partie des impôts, perçus des exploitants de mines ou de gisements pétrolifères, aux provinces où se trouvent situés les mines ou les puits de pétrole en cause. Nous élaborons, au chapitre III, les conclusions de la Commission au sujet de la répartition des impôts.

Les propositions de la Commission en vue des aménagements financiers entre les gouvernements, destinés à remplacer le régime existant de subventions que caractérisent l'illogisme et le chaos et à assurer l'équilibre des budgets et l'existence de normes uniformes de services dans toutes les provinces, se ramènent à ceci:

- (1) une subvention d'après la norme nationale à certaines provinces selon les vœux précités;
- (2) une subvention exceptionnelle dont la nécessité s'imposerait à cause de circonstances anormales.

La Commission émet le vœu que le montant primitif de la subvention d'après la norme nationale soit irréductible.

Elle conseille de soumettre, tous les cinq ans, cette subvention à l'examen d'un organisme consul-



tatif indépendant. La Commission émet en outre le vœu que le Dominion augmente la subvention de norme nationale chaque fois qu'un gouvernement provincial démontre l'impossibilité où il se trouve de maintenir la norme canadienne de services tout en équilibrant son budget sans porter ses impôts (provinciaux et municipaux) notablement au-dessus de la moyenne nationale par rapport au revenu. (L'accroissement, contrairement à la subvention primitive, ne serait pas irréductible, mais subordonné à l'examen quinquennal.)

L'organisme consultatif susmentionné, que nous appellerons la Commission de finance, faute d'autre terme, ne serait autorisé, il va sans dire, qu'à présenter des avis au gouvernement fédéral; il jouerait néanmoins un rôle important dans la nouvelle structure projetée à l'égard des relations entre le Dominion et les provinces. Outre l'examen périodique des subventions d'après la norme nationale, il serait du ressort de la Commission de finance d'étudier les requêtes relatives aux subventions exceptionnelles et de se prononcer à leur endroit dans tous les cas où les circonstances le demanderaient et, sans doute, chaque fois qu'une province ferait la demande d'un emprunt dont elle voudrait inclure le coût dans le budget d'après lequel sa subvention de norme nationale serait calculée. La subvention exceptionnelle, à la différence des subventions irréductibles en vue de la norme nationale, serait consentie pour une seule année à la fois, puis réduite ou interrompue selon les circonstances. Rien qu'en maintenant les impôts existants et par suite de l'abaissement normal du revenu de leurs citoyens, les provinces gratifiées de subventions exceptionnelles imposeraient automatiquement à leurs citoyens, durant la même période, des charges fiscales supérieures à la moyenne nationale par rapport au chiffre du revenu. La Commission de finance pourrait, si elle le jugeait à propos, conseiller de subordonner l'octroi de la subvention exceptionnelle à l'observance de conditions particulières.

Le gouvernement fédéral, qu'elle serait chargée de conseiller, déterminerait la composition de la Commission de finance. Le besoin apparaît nettement de continuité dans la ligne de conduite, d'expérience et de connaissance intime des questions en jeu et d'indépendance politique. Nous nous rendons pleinement compte, aussi, de la nécessité de poursuivre les recherches économiques et financières dans le sens que nous avons adopté, de compléter et perfectionner la statistique économique et financière que nous avons recueillie, d'améliorer et d'approfondir la technique employée en vue de déterminer la position financière relative des gouvernements et de

procéder à l'avenir à des mises au point équitables entre les divers gouvernements. Ces fonctions nécessiteront un personnel de techniciens et un secrétariat, peu nombreux mais d'une grande compétence, et établi en permanence. Sorte de chambre de compensations pour la documentation économique, financière et administrative au sujet des relations du Dominion et des provinces ou de la politique en matière de finances publiques, cet organisme devrait être en mesure de rendre de nombreux et précieux services aux gouvernements canadiens. Il pourrait procéder à des enquêtes particulières et préparer des rapports à la demande de chacun de ces gouvernements en particulier. Il pourrait, répondant à un besoin de longue date, remplir les fonctions de secrétariat pour la Conférence du Dominion et des provinces, pour peu que cette dernière en manifestât le désir. Il va de soi que nous ne saurions, pour l'heure, qu'indiquer l'étendue possible des services que rendrait un tel organisme. Son utilité dépendra, pour une large part, de la personnalité de ses membres et de l'emploi que les gouvernements décideront d'en faire, mais on ne saurait douter des avantages considérables et précieux qu'on en pourrait tirer.

Il doit être bien entendu que, même si la subvention d'après la norme nationale maintenant proposée a pour objet de mettre une province en état d'assurer des services suffisants (conformément à une norme canadienne) sans recourir à une fiscalité excessive (l'impôt restant conforme à une norme canadienne), la liberté d'action de cette province ne subit aucune atteinte. Une province reste libre, si elle le juge bon, d'abaisser le niveau de ses services afin de diminuer ses impôts. Elle peut, d'un autre côté, établir des services supérieurs à la moyenne, à condition que ses habitants consentent à subir une fiscalité correspondante. Par exemple, tout comme à l'heure actuelle, elle pourra mettre ses services de voirie à la portion congrue afin de mieux doter l'enseignement, ou bien appauvrir les écoles pour enrichir la voirie. Mais aucun gouvernement provincial n'échappera aux sollicitations de l'opinion publique formulée dans son territoire. Il devra, évidemment, se défendre auprès de ses électeurs si, demandant un relèvement jugé nécessaire dans la subvention d'après la norme nationale, il se voit forcé de révéler des chiffres indiquant qu'il n'a pas amélioré l'enseignement bien qu'il l'eût pu sans relever les impôts de façon outrée.

Le chapitre suivant indique l'effet, sur les budgets provinciaux, des transports d'impôts, de dépenses et de dettes préconisés, et la somme des subventions nécessaires pour assurer une norme nationale. Ayant examiné diverses années et les moyennes de

diverses combinaisons d'années, la Commission a jugé que (1937 (c'est-à-dire l'année financière de chaque province la plus rapprochée de cette année civile) offrirait la base de calcul la plus satisfaisante, tout en s'efforçant de relever les faits qui peuvent paraître anormaux en cette année-là et d'apporter les compensations voulues. Afin de déterminer l'exactitude de ces calculs, nous avons préparé des tableaux sommaires destinés à en indiquer l'effet sur les budgets provinciaux et qui tiennent compte des résultats réels de 1936 et 1937 (de 1938 aussi dans tous les cas où nous possédions les chiffres pertinents) ainsi que des prévisions budgétaires de 1938 et 1939. Bien entendu, nous n'avons choisi ces années que parce qu'elles nous paraissaient offrir le plus d'avantages aux fins de la démonstration. Il n'est aucunement question de donner un effet rétroactif au règlement projeté. Ce furent des années de "redressement économique". Par conséquent, l'application du plan aurait alors été moins favorable aux provinces ou aux municipalités, et plus favorable au Dominion, que dans les années de marasme. D'un autre côté, si le redressement s'accroissant aboutit à une grande prospérité, certaines provinces ou municipalités n'en retireraient pas tous les avantages possibles sous le régime actuel (bien que le plan prémunisse contre toute perte), mais les obligations du gouvernement fédéral (et des contribuables fédéraux) s'en trouveraient sensiblement réduites. Réciproquement, tout recul économique grave augmenterait de beaucoup les avantages qu'en peuvent retirer les gouvernements provinciaux ou municipaux et aussi les charges du Dominion. Les tableaux 21-30, Volume III, donnent le détail complet du résultat que produirait le plan à l'égard du budget de chaque gouvernement en diverses années.

Avant d'examiner la façon dont les principales dispositions du plan s'appliqueront à chaque province en particulier et de calculer les subventions qu'il importerait de verser pour atteindre la norme nationale, certains commentaires d'ordre général, et applicables à toutes les provinces, s'imposent.

En vertu du Plan I, l'état financier de chaque gouvernement provincial sans exception se trouvera amélioré, bien qu'à des degrés divers. Mieux encore, l'avenir et la sécurité de chaque gouvernement provincial, du point de vue financier, se trouveront garantis. Chaque province jouira, somme toute, d'un revenu remarquablement stable. Les revenus de certaines se composeront pour une grande part d'un forfait versé par le Dominion. Elles auront transporté au Dominion des impôts au rendement très variable. Elles garderont les impôts dont le produit est assez constant. (Les principales exceptions étant constituées par les revenus du domaine public,

les ristournes de l'impôt minier en certaines provinces et les bénéfices de la vente des boissons alcooliques.) Le plan comporte implicitement, — mais il faut l'énoncer avec netteté, — le respect, de la part du Dominion, des domaines fiscaux laissés aux provinces. Des mises au point s'imposeront sans doute, de temps à autre, dans le régime fiscal du Dominion, des provinces et des municipalités. Mais le Dominion ne peut plus se considérer comme une autorité libre et indépendante, pouvant arrêter des décisions unilatérales à cette fin quand il lui plaît. Le plan consiste essentiellement à laisser aux provinces et aux municipalités des revenus suffisants et stables, projet qui avorterait si le Dominion étendait sa fiscalité à des domaines occupés exclusivement par les provinces ou à des sujets taxés par les deux autorités, sans offrir une compensation satisfaisante. Une telle façon d'agir irait tout à fait à l'encontre de l'esprit du règlement. Elle entraînerait aussi un relèvement général des subventions d'après la norme nationale. De l'avis de la Commission, ces échanges doivent se réduire au minimum et c'est à quoi tend la répartition des domaines de l'impôt et des chefs de dépenses préconisées dans le Plan I.

Les provinces n'auront pas de frais obligatoires au sens technique de l'expression, bien que, il va sans dire, plusieurs chefs de dépenses restent incompressibles. Toutefois, la partie la moins tolérable des frais obligatoires qu'entraînent les services sociaux disparaîtra puisque le Dominion se chargera des secours aux chômeurs aptes au travail. Provinces et municipalités se verront donc libérées de cette charge au moment où leurs revenus tomberont. La subvention d'après la norme nationale remédiera à toute incapacité chronique de maintenir la norme moyenne et les subventions exceptionnelles paraîtront aux coups soudains.

Chaque province saura que si elle ne partage pas à un moment donné la prospérité générale, la subvention de la norme nationale aura tendance à augmenter dans son cas pour deux motifs: les provinces prospères songeront à accroître leurs œuvres d'amélioration sociale ce qui relèvera la moyenne nationale; l'impôt provincial et municipal représentera, dans les provinces prospères, une proportion décroissante du revenu des habitants, de sorte que baissera la norme canadienne à l'égard des charges fiscales.

Dans le calcul des dépenses au chapitre des services sociaux et dans l'examen du poids des impôts, il a fallu traiter à part chaque province et ses municipalités puisque la répartition des fonctions entre gouvernements provinciaux et municipaux n'est pas uniforme par tout le Canada. Il est probable que,

dans chaque province, l'application du Plan devra donner lieu à une mise au point quelconque des relations financières existant entre la province et les municipalités. Il en devrait résulter non seulement un allègement du fardeau imposé aux biens immobiliers, mais aussi, grâce à des mesures appropriées, la disparition des inégalités fiscales entre municipalités d'une même province. Les conclusions de la Commission vaudraient aux municipalités, d'après les chiffres de 1937, une économie d'un peu plus de 20 millions de dollars, soit 8 p. 100 de l'impôt foncier. Cette économie, il va sans dire, n'est pas également répartie, mais bénéficierait surtout à quelques régions particulièrement en mauvaise posture. Ce calcul ne tient aucun compte de la répartition sur de nouvelles bases des frais de l'enseignement et des œuvres de bienfaisances ni de la prise à charge possible d'une part plus considérable de l'ensemble de ces frais par les gouvernements provinciaux qui se trouveront dans un état financier plus avantageux.

L'effet immédiat du Plan I sur les finances du Dominion serait défavorable puisque, dans une certaine mesure, les finances provinciales s'amélioreraient aux dépens du Dominion. En définitive se produiraient des compensations provenant de deux sources: l'abaissement du service net de la dette quand pourrait s'effectuer la conversion à un intérêt moindre, et la diminution des débours relatifs au chômage. En outre, le trésor fédéral pourrait, plus

facilement que le Dominion et les provinces à l'heure actuelle, s'assurer le maximum des revenus au minimum de frais et de sacrifices de la part des contribuables en matière d'impôt sur le revenu et de droits de succession.

Le Plan proposé serait désavantageux aux contribuables provinciaux en certains cas; en d'autres cas, il leur serait profitable. D'une façon générale, ceux qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu paieraient davantage dans les provinces où n'existe pas l'impôt provincial sur le revenu, et moins dans celles où cette forme d'impôt est particulièrement lourde. Afin de calculer l'avantage immédiat que le plan apporterait aux gens d'une province en matière fiscale, il faut tenir compte de ces pertes et de ces gains non moins que des gains (il n'y a pas de pertes à cet égard) du gouvernement provincial et des municipalités considérés comme un tout. Un avantage du Plan I, qui ne saurait, toutefois, être illustré par des statistiques, serait de placer les gouvernements provinciaux et municipaux dans une position financière telle qu'ils n'auraient pas à recourir à la taxe de vente ni à d'autres impôts vexatoires ou extraordinaires. La province (et, encore moins, la municipalité) n'est pas l'organisme qui devrait recourir à la taxe de vente, du point de vue de l'efficacité de l'administration, d'autant que son effet, qui n'est guère désirable et ne va pas sans danger, est d'ériger à travers le Canada des barrières tarifaires en miniature.

## RÉSUMÉ DU PLAN I

Avant d'entreprendre une étude détaillée de l'effet qu'aurait l'adoption du Plan I sur les finances de chaque province, de même que sur celles du Dominion, il est opportun de résumer les principaux aspects de ce plan.

### 1. AIDE AUX PROVINCES

Le Dominion soulagerait les provinces (et les municipalités) du fardeau entier des secours aux chômeurs aptes au travail, et aux personnes à leur charge.

Le Dominion prendrait à sa charge la totalité des dettes provinciales (mais non municipales), et réglerait en effet le coût absolu de ces dettes, se bornant à percevoir des provinces un montant ne dépassant pas le produit actuel de leurs avoirs rentables. Les provinces n'auraient donc plus à se préoccuper de fonds d'amortissement.

Dans le cas de la province de Québec, où le chiffre de la dette provinciale est exceptionnellement bas en regard du total des dettes provinciales et municipales réunies, le Dominion se chargerait de solder 40 p. 100 du coût net ou absolu du service des dites dettes réunies.

### 2. ABANDON PAR LES PROVINCES DE CERTAINS IMPÔTS

Les provinces cesseraient de percevoir: l'impôt sur le revenu des particuliers; les impôts sur les corporations ou sur le revenu des corporations, lesquels ne s'appliqueraient pas dans le cas des particuliers ou des compagnies; enfin, les droits sur les successions.

### 3. ABANDON DES SUBVENTIONS

Les provinces abandonneraient toutes les subventions dont elles bénéficient actuellement.

### 4. SOURCES DE REVENU RESTANT AUX PROVINCES

Tout en conservant ses pouvoirs illimités d'imposition, le Dominion s'engagerait à respecter les autres sources de revenu des provinces.

De plus, il verserait annuellement, à chaque province, une somme égale au montant de l'impôt que la province aurait encaissé en percevant, des compagnies minières et pétrolifères, 10 p. 100 du revenu net provenant de l'extraction et de l'affinage des huiles et minerais de cette province.

### 5. NOUVELLES SOURCES DE REVENUS PROVINCIAUX

Le Dominion verserait annuellement à certaines provinces une subvention d'après la norme nationale. Cette subvention (dont nous faisons le calcul dans les pages suivantes) permettrait à chaque pro-

vince (y compris les municipalités), d'assurer des services suffisants de prévoyance sociale, d'enseignement et d'aménagement, sans porter ses impôts au-dessus de la moyenne du Canada. Le fardeau des impôts se détermine par la comparaison des impôts provinciaux et municipaux avec l'ensemble des revenus de la province. On juge de l'efficacité des services éducatifs et sociaux en prenant comme base la moyenne de ces services au Canada, tandis que l'efficacité des services d'aménagement se détermine par ce qu'a accompli la province elle-même au cours d'une année considérée comme normale.

Une fois déterminé, le montant de la subvention d'après la norme nationale serait irréductible. On pourrait accorder au besoin (d'après les avis de la Commission de finances projetée) à des intervalles convenables, certaines augmentations, afin de permettre à chaque province de bien remplir son rôle sans accroître ses impôts de façon anormale.

En plus des subventions d'après la norme nationale accordées à certaines provinces, le Dominion verserait aux provinces des subventions exceptionnelles pour leur permettre de traverser les périodes extraordinairement difficiles. Toute subvention de ce genre serait accordée annuellement, réduite dès que la situation le permettrait, et retranchée le plus tôt possible.

### 6. FUTURS EMPRUNTS

Tous les emprunts des provinces et des municipalités se feraient dorénavant en monnaie légale du Canada.

Les emprunts des provinces pourraient être (a) garantis uniquement par la province, comme à l'heure actuelle, et dans ce cas le service de la dette n'entrerait pas dans le calcul de la somme nécessaire à la province (n'en recevant pas encore) qui demanderait une subvention d'après la norme nationale ou l'augmentation d'une telle subvention, ou (b) garantis par le Canada, si la Commission de finance, chargée d'approuver l'emprunt, accordait son consentement après avoir étudié le cas avec minutie.

### 7. LIBERTÉ DES PROVINCES

Il n'est pas question d'exercer un contrôle sur les dépenses des provinces. Chacune d'elles serait tout à fait libre d'améliorer ses services en accroissant considérablement ses impôts, ou d'alléger le fardeau de l'impôt en diminuant les services, ou encore d'étendre certains services au delà de la moyenne du Canada, au détriment d'autres services maintenus au-dessous de la moyenne.

## 1. ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD

Au cours de notre étude, dans le Volume I<sup>o</sup>, de la situation économique et financière de l'Île du Prince-Edouard, nous avons signalé la difficulté que comporte l'établissement de comparaisons bien fondées entre sa position apparente et celle des autres provinces. L'Île du Prince-Edouard paraît être en excellente posture en ce qui a trait à la dette et aux impôts, aussi bien par tête de la population que par rapport au revenu total. Sa dette est relativement faible parce que, d'une part, le Dominion s'est chargé, depuis que cette province fait partie de la Confédération, du principal problème de transport qui préoccupe l'Île, savoir la communication avec la terre ferme, et, d'autre part, parce que faute de domaine public le besoin fut écarté de coûteux déboursés d'aménagement. Par suite de l'exiguïté de son territoire, elle n'a pas été obligée de créer, comme les autres provinces, des organismes municipaux compliqués et dispendieux. Elle n'a eu à faire face à aucun des problèmes et des importants déboursés qu'entraîne l'expansion urbaine. Cependant, ces avantages s'accompagnent de désavantages corrélatifs. Le revenu provenant du domaine public est négligeable. L'organisme administratif est si modeste que, malgré la basse échelle des traitements, les économies effectuées dans l'administration et l'absence virtuelle de corps municipaux, les frais généraux des organes essentiels des services législatifs, administratifs, judiciaires et d'enseignement sont relativement élevés. Le chiffre du revenu par personne est infime, et c'est en grande partie un revenu en nature, tandis que la proportion d'espèces varie énormément, vu qu'elle dépend de la vente sur

les marchés de certaines productions spécialisées. Le revenu imposable est donc faible et incertain. Cette difficulté s'accroît encore du défaut de toute concentration de richesses en des villes ou des corporations commerciales, et, par conséquent, de la faible proportion qui existe entre le revenu net ou "excédentaire" et le revenu brut de la population. L'Île du Prince-Edouard ne gagnerait pas beaucoup à la prise à charge par la Dominion (ainsi que le recommande la Commission) des secours aux chômeurs, car, en dépit de l'arrêt de l'émigration depuis 1930, le problème du chômage n'y a jamais été très grave. Cet état de choses résulte de deux éléments principaux: le rôle que joue la solidarité familiale dans la vie économique de l'Île ainsi que la possibilité de l'utiliser, et le programme gouvernemental de modernisation des routes qui a absorbé l'excédent de main-d'œuvre. Toutefois, le coût des travaux publics a pratiquement doublé, durant cette époque, la dette effective de la province, et, si le Dominion se charge du fardeau des secours aux chômeurs, celle-ci se verra déchargée, à l'avenir, des travaux de secours imputés au compte de capital. En dernier lieu, il importe de se souvenir que les sources de revenu que la province serait appelée (en vertu du Plan) à céder au Dominion ne sont, pour les motifs précités, que très peu fécondes dans l'Île du Prince-Edouard.

En prenant l'année 1937 comme exemple, les crédits et débits financiers de la province et de ses municipalités en vertu du Plan I, avant le versement de toute subvention d'après la norme nationale, peuvent se résumer ainsi qu'il suit:

### RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR L'ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD (D'après les chiffres de 1937)

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
<b>LA PROVINCE</b>			
Service net de la dette assumé par le Dominion.	\$ 221,000	Impôts transportés au Dominion.....	\$ 244,000
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	21,000	Subsides antérieurs.....	657,000
Economie dans les frais de perception des impôts.	10,000		<u>\$ 901,000</u>
	<u>\$ 252,000</u>		
Fonds d'amortissement .....	208,000		
Travaux de chômage imputés au compte de capital .....	288,000		
	<u>\$ 748,000</u>		
<b>Aggravation</b> de la situation financière de la pro- vince, avant de considérer le besoin d'une subvention de norme nationale.....	<b>153,000</b>		
	<u>\$ 901,000</u>		

<sup>o</sup> Voir c. VII.

## RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR L'ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD—Fin

## LES MUNICIPALITÉS

<i>Crédit</i>	<i>Débit</i>
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....\$ 30,000	
Travaux de chômage des municipalités..... 34,000	
<u>\$ 64,000</u>	<b>Gain des municipalités..... \$64,000</b>

Ce résumé indique que, en ce qui concerne l'année 1937, l'application à l'Île du Prince-Edouard des dispositions générales du Plan I aggraverait de \$153,000 la situation financière de la province, tout en améliorant de \$64,000 celle des municipalités. Reste à savoir maintenant si les chiffres de l'année 1937 offrent une juste base de calcul pour l'avenir, et si la situation de l'Île du Prince-Edouard exige l'octroi d'une subvention d'après la norme nationale.

Bien que les impôts transportables au Dominion en vertu du Plan I se soient avérés plus élevés que jamais en 1937, l'on comptait qu'ils n'avaient pas encore atteint leur maximum. (D'autre part, il se produira une diminution du montant de ces impôts dès que disparaîtra tout motif d'organiser des compagnies de portefeuille dans la province afin d'éviter les impôts plus élevés ailleurs, comme le prévoient les recommandations de la Commission touchant les impôts sur les corporations commerciales.) L'on calculait que le montant net du service de la dette accuserait une augmentation, ce qui aurait compensé pour l'accroissement prévu du montant des impôts transportés. Les sources de revenu dont disposerait encore la province sont particulièrement stables, étant donné qu'elles comprennent les taxes sur l'essence, les automobiles et les biens-fonds, tandis que les deux postes les plus susceptibles de varier, savoir le revenu provenant du domaine public et celui de la régie des alcools, sont de peu d'importance en regard de ceux des autres provinces.

L'opportunité d'une subvention d'après la norme nationale découle du besoin d'équilibrer le budget provincial au chapitre du compte courant, et d'accroître les sommes affectées à l'enseignement, aux services de bienfaisance et à l'aménagement du territoire, afin que l'Île du Prince-Edouard puisse jouir de services à peu près égaux à ceux des autres provinces sans être obligée de recourir à un régime d'imposition plus lourd qu'il n'en existera ailleurs au Canada.

La Commission estime qu'un accroissement annuel de deux cents à deux cent cinquante mille dollars des déboursés nécessaires pour l'enseignement et les services sociaux (surtout de ce dernier chef), serait suffisant pour mettre l'Île du Prince-Edouard sur un pied d'égalité avec les autres provinces cana-

diennes. La dépense par personne à cette fin resterait moins élevée qu'elle ne l'est ailleurs, c'est-à-dire bien au-dessous de la moyenne statistique dans tout le pays, mais la Commission a tenu compte des divers facteurs qui tendent à réduire le coût de ces services dans l'Île du Prince-Edouard, où l'on peut maintenir l'échelle des salaires à un niveau peu élevé à cause de la modicité des gains réalisés par d'autres moyens, et où le chiffre de la population rurale est relativement élevé par rapport à celui de la population urbaine.

La Commission conseille donc d'accorder, chaque année, à l'Île du Prince-Edouard, une subvention d'après la norme nationale, au montant de \$750,000.

L'importance relativement faible des corps municipaux dans l'Île du Prince-Edouard, et le montant assez bas des déboursés occasionnés par le chômage,<sup>7</sup> atténuent, par rapport aux autres provinces, l'effet direct sur les municipalités de cette province des conclusions de la Commission. De plus, il ne faudrait pas oublier qu'il est impossible d'obtenir des statistiques exactes, particulièrement en ce qui concerne la répartition des chômeurs entre aptes et inaptes au travail, et que les évaluations de la Commission ne sont qu'approximatives. Néanmoins, il semble que les secours directs aux chômeurs aptes au travail aient représenté, depuis 1930, environ 5 p. 100 du budget des municipalités, et les entreprises en vue de soulager le chômage, encore 5 p. 100. En plus de ces économies (qui suffiraient presque à équilibrer les budgets municipaux), il pourrait y avoir certains avantages qui résulteraient du fait que la province serait en mesure de défrayer une plus large part du coût de l'enseignement et des services de bienfaisance.

Si les recommandations de la Commission sont agréées, le gouvernement provincial aura à sa dis-

<sup>7</sup> Durant quatre ans, de 1934 à 1937, le coût des secours directs et des travaux de chômage (à l'exclusion de tout déboursé direct du Dominion) s'est réparti ainsi qu'il suit:

Versements du Dominion.....	\$000
Déboursés des provinces (imputés aux comptes courant et capital).....	1,000
Déboursés des municipalités (imputés aux comptes courant et capital).....	1,326
	<u>222</u>
	2,548

position un revenu singulièrement assuré et se rendra compte que ses dépenses sont, au point de vue technique du moins, presque entièrement compressibles. Si l'on en exclut les nouveaux déboursés

rendus possibles par la subvention aux fins de la norme nationale, le budget de la province pourrait se dresser en chiffres ronds (d'après la moyenne établie entre 1936 et 1939) ainsi qu'il suit:

### SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD EN VERTU DU PLAN I

(D'après les chiffres de 1936-39)

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Revenus provinciaux .....	\$ 680,000	Déboursés .....	\$ 1,170,000
Subvention de norme nationale.....	750,000	<b>Excédent *</b> .....	<b>260,000</b>
	<u>\$ 1,430,000</u>		<u>\$ 1,430,000</u>

\* Excédent applicable au développement des services sociaux et de l'éducation, à l'aménagement du territoire, directement ou par le moyen de subventions aux municipalités, de même qu'à la réduction des impôts.

## 2. NOUVELLE-ÉCOSSE

Le vaste programme de travaux publics lancé par son gouvernement domine, depuis quelques années, les finances de la Nouvelle-Ecosse, et, ainsi que nous l'avons déjà signalé,<sup>8</sup> ce programme a exercé une profonde influence sur l'économie de cette province. Il nous importe donc, pour atteindre le but que nous nous sommes proposé, de mesurer jusqu'à quel point les statistiques actuelles des finances publiques en Nouvelle-Ecosse subissent l'influence de ce programme d'immobilisation, et de déterminer quelle sera la situation, sous le présent régime, une fois ces travaux terminés. Il paraît évident que la situation économique un peu supérieure à la moyenne dont jouit la Nouvelle-Ecosse, depuis quelques années (et l'accroissement corrélatif des revenus de la province), résulte principalement de fortes immobilisations effectuées par son gouvernement, déboursés qui y ont été pour beaucoup dans la diminution du coût des secours. Même si les nouvelles entreprises répondent à tous les désirs et, en plus de renforcer l'économie générale, s'avèrent rentables, le besoin d'une sérieuse mise au point s'imposera dès qu'aura disparu l'effet stimulant des travaux en cours. L'on tient à souligner ce fait parce que, en vertu des recommandations formulées dans le Plan de la Commission, c'est le Dominion qui

devra supporter le contre-coup de cette mise au point, et non le gouvernement provincial qui, à l'heure actuelle, en subit presque seul les effets. Personne, sans doute, ne saurait en calculer le coût en argent, mais il importe de signaler que les statistiques financières actuelles renferment de graves éléments d'instabilité, et exposent d'une façon incomplète les avantages que la Nouvelle-Ecosse pourrait tirer de ce Plan.

Cette province tente présentement un effort sincère en vue de vaincre certains maux économiques profondément enracinés et passés à l'état chronique, et notre Plan n'a pas d'autre objet que de favoriser la réalisation d'une telle politique, partout où il paraît opportun de le faire, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer des économies nuisibles dans les autres services de l'administration, de pressurer les contribuables de la province, ni de porter atteinte à la solvabilité de la province intéressée.

En prenant comme exemple l'année 1937, les crédits et débits financiers de la province et de ses municipalités en vertu des dispositions générales de notre Plan, et avant toute considération d'une subvention aux fins de la norme nationale, peuvent se résumer ainsi qu'il suit:

### RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR LA NOUVELLE-ÉCOSSE

(D'après les chiffres de 1937)

<b>LA PROVINCE</b>			
<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Service net de la dette assumé par le Dominion.	\$ 2,616,000	Impôts transportés au Dominion.....	\$ 1,426,000
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	236,000	Subsides antérieurs .....	1,953,000
Economie dans les frais de perception des impôts .....	65,000		<b>\$3,379,000</b>
	<u>\$ 2,917,000</u>	<b>Amélioration</b> dans la situation financière avant de considérer le besoin d'une subvention de norme nationale.....	<b>996,000</b>
Fonds d'amortissement .....	285,000		
Travaux de chômage imputés au capital.....	1,173,000		
	<u>\$ 4,375,000</u>		<u>\$ 4,375,000</u>
<b>LES MUNICIPALITÉS</b>			
<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	\$ 172,000	Abandon de l'impôt sur le revenu.....	\$ 47,000
Travaux de chômage des municipalités.....	69,000	<b>Gain</b> des municipalités.....	<b>194,000</b>
	<u>\$ 241,000</u>		<u>\$ 241,000</u>

<sup>8</sup> Voir Volume I, c. VII et VIII.



Le Plan aurait donc pour effet d'enrichir la trésorerie provinciale de \$996,000 (du fait qu'on obvie au besoin d'emprunter en vue des travaux de chômage), et celle des municipalités, de \$194,000. Il importe ensuite de savoir si l'on doit accorder une subvention d'après la norme nationale à cette province, afin qu'elle puisse équilibrer son budget et maintenir des services sociaux conformes à la norme canadienne.

Bien que les déboursés de la Nouvelle-Ecosse, en ce qui concerne l'enseignement et le bien-être, se soient accrus depuis 1930, ils demeurent encore sensiblement inférieurs, par personne, à ceux des autres provinces. Tout en tenant compte que les frais y sont un peu moins élevés, que l'expansion urbaine y a été moins considérable, et qu'il y existe une économie familiale plus fermée que dans les autres provinces, la Commission estime que la mise de l'enseignement<sup>9</sup> et des services sociaux sur une base à peu près égale à celle des autres provinces, exigerait une dépense additionnelle de \$600,000 de la part du gouvernement provincial et des municipalités. D'autre part, les frais d'exploitation et de l'aménagement de routes ont dépassé de \$100,000 par an, en moyenne, depuis quelques années, l'évaluation des besoins minima établie par la Commission.<sup>10</sup>

Toutefois, après avoir constaté les circonstances et les problèmes spéciaux que présente l'économie de la Nouvelle-Ecosse, de même que la modicité des frais de son administration générale, la Commission a recommandé le versement, dans son cas, d'une subvention d'après la norme nationale de \$800,000, soit le plus élevé des deux montants qu'il était possible de lui accorder.

La Commission estime que le résidu de l'impôt provincial et municipal de la Nouvelle-Ecosse, par rapport au revenu, est inférieur à la norme nationale dans une proportion plus grande que ne l'indique le montant requis pour porter les dépenses de la

<sup>9</sup> "Toutefois, même avec l'aide du gouvernement provincial, les salaires [des instituteurs de campagne] sont bien bas — s'établissant à \$10.31 par semaine, si on les répartit sur toute l'année — et l'on ne saurait espérer que la province puisse disposer d'un personnel d'instituteurs ruraux bien préparés et compétents, tant que le niveau des salaires restera le même." Mémoire de la Nouvelle-Ecosse, p. 130.

<sup>10</sup> La Commission n'entend nullement critiquer ces dépenses, mais simplement signaler que l'on doit forcément en tenir compte dans le calcul de toute subvention d'après la norme nationale. Chaque province demeure libre de répartir ses déboursés comme elle l'entend, et la meilleure politique à suivre est toujours celle que lui dictent les circonstances, mais elle n'a pas le droit d'alimenter, à même les deniers de l'Etat, certains services qui laissent à désirer, si, d'autre part, elle dépense sans compter pour le maintien de quelques autres services. Bien que la mise en valeur de ces derniers services puisse être des plus opportunes, l'on doit s'efforcer d'y réussir, en toute justice pour le reste du Canada, par le moyen soit d'un relèvement plus normal des impôts, soit d'un accroissement plus que normal des économies effectuées à l'égard des autres services.

Nouvelle-Ecosse en matière d'enseignement et de bien-être au niveau de la moyenne en dollar pour chaque personne établie au Canada. (La Nouvelle-Ecosse ne percevant actuellement aucun impôt sur le revenu personnel, nos propositions prévoient une augmentation de l'impôt fédéral sur le revenu des contribuables de cette province.)

Cette disposition permettra à la province d'effectuer l'accroissement nécessaire de ses déboursés aux chapitres de l'enseignement et du bien-être, et lui assurera même un léger excédent. D'autre part, l'on paraît avoir de bonnes raisons d'espérer, d'ici quelques années, une augmentation modérée des revenus provinciaux, particulièrement en ce qui concerne les taxes sur les véhicules-moteurs et l'essence, à la suite de l'amélioration des routes.

Le service net de la dette, dont la province serait libérée, s'accroît présentement au rythme de \$200,000 par an.<sup>11</sup> Grâce principalement au programme de la voirie, le montant de l'assistance au chômage a été relativement faible, mais il ne faudrait pas oublier la responsabilité éventuelle de la province à ce sujet.

Les municipalités ont bénéficié considérablement, depuis quelques années, du programme routier du gouvernement provincial, et leur part des secours directs (aux chômeurs aptes au travail) et des travaux de chômage, qui avait été de \$600,000 en moyenne, de 1931 à 1935, se chiffre actuellement par \$200,000. L'amélioration qui résulterait de la prise à charge de ce fardeau par le Dominion et les avantages qui découleraient indirectement de l'accroissement des déboursés de la province aux chapitres de l'enseignement et du bien-être public, sont contre-balancés par les \$45,000 à \$50,000 en impôts sur le revenu, perçus par les municipalités, dont ces dernières seraient appelées à se départir en vertu de notre Plan. Seule la ville de Sydney en serait sensiblement atteinte, et le gouvernement provincial serait en mesure d'effectuer toute compensation qui paraîtrait équitable dans les circonstances.

A l'heure actuelle, les municipalités de la Nouvelle-Ecosse accusent, en général, un léger excédent. La suite donnée au vœu exprimé par la Commission aurait pour effet de réduire leurs dépenses de 2 à 7 p. 100, suivant la gravité du chômage.

Si l'on se fonde sur les chiffres des années 1936-1939, le budget du gouvernement provincial, avant l'augmentation des dépenses en vue de l'enseignement et du bien-être, auxquelles il est pourvu par la subvention d'après la norme nationale, serait à peu près le suivant :

<sup>11</sup> Non compris les fonds d'amortissement qui accusent, sur 1937, une augmentation de \$174,000 prévue au budget de 1939.

## SITUATION BUDGÉTAIRE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE EN VERTU DU PLAN I

(D'après les chiffres de 1936-39)

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Revenus provinciaux.....	\$ 6,900,000	Déboursés.....	\$ 6,900,000
Subvention de norme nationale.....	800,000	<b>Excédent *</b> .....	<b>800,000</b>
	<u>\$ 7,700,000</u>		<u>\$ 7,700,000</u>

\* Excédent applicable au développement des services sociaux et de l'éducation, et à l'aménagement du territoire, directement ou par le moyen de subventions aux municipalités, de même qu'à la réduction des impôts.

### 3. NOUVEAU-BRUNSWICK

Le Nouveau-Brunswick partage avec la Nouvelle-Ecosse le fâcheux honneur d'avoir été en butte à des difficultés économiques depuis plus longtemps que toute autre province canadienne. La médiocrité de plusieurs de ses ressources économiques et les lacunes de ses moyens de transport ou de vente ont retardé son progrès économique et entraîné l'appauvrissement chronique de certaines régions ou le dépérissement de leurs industries. De temps à autre, depuis le commencement du siècle, le gouvernement a tenté, au moyen d'entreprises d'aménagement et de travaux publics, d'améliorer la situation et d'alléger la détresse; c'est ce qu'il a fait sur une échelle beaucoup plus grande au cours des cinq dernières années. Les premiers efforts se sont révélés décevants et ont laissé la province sous le poids d'une dette nette improductive. Il est aujourd'hui trop tôt pour juger des résultats du programme en voie d'exécution, mais on peut dire que la proportion des revenus provinciaux absorbés par le service de la dette nette est devenue alarmante. En dépit de l'amélioration notable survenue dans ces revenus depuis trois ans, l'assiette fiscale est encore relativement restreinte et instable.

Un vaste programme de voirie (qui a absorbé le chiffre extraordinairement élevé d'environ 10 p. 100 des revenus de la population en 1937 et en 1938) a dominé en ces derniers temps l'histoire financière et économique de la province. Il a stimulé l'activité générale, fourni de l'emploi à presque tous les chômeurs, grossi les revenus du gouvernement, — et augmenté de 30 p. 100 le service net de la dette en deux ans. Ainsi que dans la Nouvelle-Ecosse, mais en une proportion relativement plus grande, l'exécution de ce projet sera probablement, à moins que ne surgisse un autre stimulant, suivie d'une période de chômage généralisé, de détresse, de faillites dans le commerce, de réduction du pouvoir d'achat et de diminution des profits et des salaires. Pour cette raison, les avantages qui, calculons-nous, doivent découler du plan élaboré par la Commission, si frappants qu'ils soient dans le cas du Nouveau-Brunswick, sont encore inférieurs aux profits éventuels.

Avant toute considération d'une subvention d'après la norme nationale, les principes généraux de notre Plan appliqués au Nouveau-Brunswick, en 1937, auraient produit les résultats suivants:

#### RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK

(D'après les chiffres de 1937)

##### LA PROVINCE

<i>Crédit</i>	<i>Débit</i>
Service net de la dette assumé par le Dominion. \$ 2,784,000	Impôts transportés au Dominion.....\$ 904,000
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail..... 28,000	Subsides antérieurs ..... 1,567,000
Economie dans la perception des impôts..... 37,000	<u>\$ 2,471,000</u>
<u>\$ 2,849,000</u>	
Fonds d'amortissement..... 323,000	<b>Amélioration</b> de la situation financière avant de considérer le besoin de la subvention de norme nationale..... <b>1,315,000</b>
Travaux de chômage imputés au compte de capital ..... 614,000	<u>\$ 3,786,000</u>
<u>\$ 3,786,000</u>	

##### LES MUNICIPALITÉS

<i>Crédit</i>	<i>Débit</i>
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....\$ 74,000	Abandon par la ville de Saint-Jean de la sur- taxe sur le revenu.....\$ 129,000
Travaux de chômage des municipalités..... 15,000	<u>\$ 129,000</u>
<u>89,000</u>	
<b>Pertes</b> des municipalités..... <b>40,000</b>	
<u>\$ 129,000</u>	

L'amélioration dans la situation financière de la province pour l'année serait ainsi de l'ordre de \$1,315,000. D'autre part, la situation des municipalités (si l'on admet que, sauf à Saint-Jean, leurs impôts sur le "revenu" ne sont pas réellement des impôts sur le revenu et qu'il n'y aurait pas lieu de les supprimer)<sup>12</sup> subirait un recul se chiffrant par \$40,000. La province devrait donc procéder au remaniement des relations financières existant entre elle et quelques-unes au moins de ses municipalités.

En dépit de l'importante amélioration nette de la situation financière du gouvernement provincial, le Nouveau-Brunswick aurait encore besoin d'une subvention d'après la norme nationale. Le Nouveau-Brunswick (province et municipalités) dépense présentement un peu plus que la moitié du montant qui, selon les calculs de la Commission, serait nécessaire pour porter ses services d'enseignement et de bien-être social à la véritable norme nationale par tête (non pas toutefois du point de vue monétaire). L'explication s'en trouve dans l'insuffisance des ressources imposables et dans les lourdes exigences de la dette improductive du Nouveau-Brunswick. Par conséquent, bien que le Nouveau-Brunswick puisse gagner environ \$1,300,000 sous le régime des dispositions générales du Plan, la Commission est d'avis de lui verser une subvention d'après la norme nationale de \$1,500,000 par année. Cette somme aura surtout pour objet de parer à l'augmentation de la dépense pour l'enseignement et le bien-être social (en proportions à peu près égales), mais on a également prévu une expansion modérée dans les dépenses relatives au domaine public et à l'aménagement du territoire. Bien que la compensation proposée ne puisse permettre au Nouveau-Brunswick

de porter ses services d'enseignement et de bien-être social à la moyenne statistique pour le Canada, la Commission croit que ses recommandations assureraient une égalité à peu près réelle et elle fait remarquer que, d'après ses calculs (qu'elle reconnaît bien incertains et approximatifs), le Nouveau-Brunswick acquitte beaucoup moins d'impôts en moyenne que les autres provinces canadiennes, et l'écart est plus que suffisant pour lui permettre, au cas où ses habitants en manifesteraient le désir, de combler la différence des chiffres. (Comme dans la Nouvelle-Ecosse, il n'existe pas d'impôt provincial sur le revenu personnel, et la mise à exécution de notre Plan comporterait pour les citoyens les plus riches une augmentation de fardeau, d'ailleurs nullement injuste.)

Cet excédent de revenus, qui devrait servir à l'expansion des services relatifs à l'enseignement, au bien-être social et, dans une faible mesure, à l'aménagement ou mise en valeur des ressources, est considérable en regard du total des dépenses courantes, mais non pas en regard des besoins du Nouveau-Brunswick si le gouvernement de cette province doit être mis en état de fournir à ses citoyens la norme moyenne du Canada quant aux services sociaux et à l'enseignement. La Commission ne croit pas qu'il soit nécessaire, désirable ou compatible avec l'autonomie provinciale, de diriger ou réglementer la dépense de cet excédent de revenus.

Le budget du gouvernement provincial, avant qu'on donne effet à l'augmentation des dépenses courantes du chef des services concernant l'enseignement, le bien-être social ou l'aménagement du territoire, serait (d'après les chiffres de 1936-1939) à peu près le suivant :

#### SITUATION BUDGÉTAIRE DU NOUVEAU-BRUNSWICK EN VERTU DU PLAN I

(D'après les chiffres de 1936-39)

<i>Crédit</i>	<i>Débit</i>
Revenus provinciaux .....\$ 5,100 000	Déboursés .....\$ 4,350,000
Subvention de norme nationale..... 1,500,000	<b>Excédent *</b> ..... <b>2,250,000</b>
<u>\$ 6,600,000</u>	<u>\$ 6,600,000</u>

\* Excédent applicable au développement des services sociaux et de l'éducation, et à l'aménagement du territoire, directement ou par le moyen de subventions aux municipalités, de même qu'à la réduction des impôts.

<sup>12</sup> Les impôts municipaux en général au Nouveau-Brunswick, sont régis par *The Rates and Taxes Act* (1927 R.S.N.B., c. 190) applicable à toutes les paroisses, villes et villages de la province, à moins (ce qui est souvent le cas) qu'elles ne tombent sous le coup de quelque autre loi. En vertu de cette loi, un sixième de la somme à percevoir est prélevé au moyen d'une capitation uniforme imposée aux adultes de sexe masculin et le reste est prélevé uniformément sur les biens imposables (immobiliers et mobiliers) et sur le revenu.

Il existe plusieurs méthodes fort diverses de répartition des impôts, et il arrive souvent qu'on fixe au revenu une valeur arbitraire bien inférieure au revenu réel. Les exemptions varient

également; les femmes occupant des emplois sont taxées dans certains cas, mais, par contre, souvent exemptées. Après avoir examiné les caractéristiques de cette taxe et de son application, la place qu'elle occupe dans le régime des revenus municipaux du Nouveau-Brunswick, et après avoir comparé ce régime à ceux des autres provinces, la Commission croit qu'il est plus rationnel de la traiter en somme comme l'équivalent d'une taxe foncière. Elle a aussi quelques-unes des caractéristiques d'un impôt personnel ou d'une capitation: il n'en est pas ainsi de la surtaxe sur le revenu de Saint-Jean, laquelle comporte un impôt progressif (allant de 1 p. 100 à 3 p. 100) sur le revenu déterminé pour les fins fédérales et est indubitablement un impôt sur le revenu qui serait interrompu sous le régime du Plan I.

#### 4. QUÉBEC

Québec comprend un certain nombre d'économies régionales d'une diversité unique.<sup>13</sup> Le grand entrepôt commercial et centre financier qu'est Montréal, vivant de la manutention et de la transformation des marchandises qui y affluent, est à la merci de l'économie nationale dans son ensemble en même temps qu'il en est l'un des principaux piliers. Autour de Montréal s'étend une région tributaire qui, du triple point de vue agricole, industriel, touristique et grâce à cette ville, fait partie intégrante de l'économie nationale. Au nord du Saint-Laurent se rencontrent une douzaine de centres de production massive au milieu d'agglomérations qu'ils font vivre, et qui eux-mêmes sont subordonnés aux marchés mondiaux des produits métalliques et forestiers. Dans le bassin du bas Saint-Laurent et dans les régions nouvellement colonisées du nord se trouvent plusieurs zones ingrates où les colons ne se suffisent que parce qu'ils se contentent d'une vie tout à fait frugale. Chacune des phases de l'économie canadienne et virtuellement chaque période de notre histoire économique y sont représentées. Cependant, de siècle en siècle et dans des situations économiques diamétralement opposées, on note une remarquable homogénéité de traditions, d'aspirations et de culture qui souvent masque les divergences vitales des intérêts économiques. Tous ces éléments se reflètent jusqu'à un certain point dans l'histoire financière de Québec et dans sa présente situation financière.

Les chambardements économiques autour de 1920, lesquels ont favorisé la spécialisation, la concentration industrielle et les agglomérations urbaines, se sont produits sans le concours ou l'ingérence de l'Etat et ont apporté la prospérité. La crise à l'époque de 1930 a toutefois démontré l'extrême précarité de cette structure et a nécessité l'intervention du gouvernement dans des proportions jusqu'alors inconnues. Une intervention défensive, qui a pris la forme de secours et d'œuvres d'amélioration sociale, et une intervention positive qui a pris la forme d'aides à la colonisation, à l'agriculture, à l'établissement de routes et à la mise en valeur des ressources naturelles, ont imposé des charges financières extrêmement lourdes aux gouvernements et aux institutions de Québec, à une époque où leurs revenus diminuaient et où se trouvait compromis leur fondement économique.

La situation financière du gouvernement provincial ne constitue qu'une partie du tableau. En une mesure qui n'est surpassée par aucune autre

province, les institutions religieuses ont pris à leur charge les services relatifs au bien-être social et à l'enseignement. Les gouvernements municipaux ont aussi supporté une proportion exceptionnellement grande des responsabilités attribuables conjointement aux provinces comme aux municipalités et, par suite de l'état de choses résultant de la crise, ont été pour ainsi dire acculés au désastre.

Le rôle des institutions religieuses dans Québec doit retenir particulièrement l'attention du point de vue financier, car elles se chargent à l'ordinaire de services d'instruction publique et de bien-être social qui, dans les autres provinces, restent en grande partie à la charge de l'Etat. D'où difficulté particulière des comparaisons avec les autres provinces. Les propositions énoncées devant la Commission laissent croire qu'on se méprend souvent sur les efforts consacrés dans Québec à l'enseignement public et au bien-être social. Il est malheureusement impossible d'obtenir une statistique exacte quant à l'équivalent monétaire de l'apport de l'Eglise à ces services; par exemple, la plus grande partie du personnel ne reçoit que des salaires nominaux. Afin de faire la part de cet élément, la Commission a tenu pour acquis que l'apport des institutions religieuses et les frais payés par les élèves et autres bénéficiaires ont porté les dépenses relatives à l'instruction publique et au bien-être social au niveau de la norme nationale. Fondée sur d'autres évaluations précises de cet apport,<sup>14</sup> cette présomption ne semble pas exagérée, bien que le montant en question soit très élevé. En l'absence de toute statistique exacte, il est impossible d'agir autrement, car il serait absurde de prétendre que les services de l'instruction publique et du bien-être social dans Québec sont inférieurs à ceux des autres provinces dans la mesure où la dépense des fonds publics dans Québec est inférieure à la dépense par tête dans les autres provinces.

Québec est la seule province où la dette municipale dépasse sensiblement la dette provinciale. Cela résulte de ce qu'on a délégué aux municipalités des charges beaucoup plus lourdes qu'aux municipalités des autres provinces. Cette délégalation de fonctions sert aussi grandement à expliquer pourquoi la dette par tête du gouvernement provincial de Québec est inférieure à celles des autres gouvernements provinciaux. Ainsi que nous l'avons fait remarquer (p. 82), nous avons dû tenir compte de cet élément particulier dans nos propositions financières et, par conséquent, en vue d'arriver à peu près à l'uniformité de traitement à l'égard de toutes les provinces, la

<sup>13</sup> Voir Vol. I, c. VII.

<sup>14</sup> Voir Appendice 5, Edras Minville, *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec.*

Commission conseille au Dominion d'assumer la plus lourde des deux charges suivantes: le service net de la dette du gouvernement provincial ou 40 p. 100 du service net des dettes totales du gouvernement provincial et des gouvernements municipaux. Cette dernière formule ne s'appliquerait que dans le cas de Québec, mais elle y aurait une grande importance, car, outre qu'elle libérerait le gouverne-

ment provincial du service net de sa dette totale, les municipalités épargneraient environ 5 millions de dollars par année en intérêts et 2 millions de dollars par année en versements au fonds d'amortissement.

Avant toute considération de subventions aux fins de la norme nationale, les principes généraux du Plan produiraient, appliqués à Québec en 1937, les résultats suivants:

### RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR LA PROVINCE DE QUÉBEC

(D'après les chiffres de 1937)

#### LA PROVINCE

<i>Crédit</i>	<i>Débit</i>
Service net de la dette assumé par le Dominion. \$ 6,868,000	Impôts transportés au Dominion.....\$18,662,000
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail..... 11,454,000	Subsides antérieurs ..... 2,592,000
Economie dans la perception des impôts..... 626,000	\$21,254,000
\$18,948,000	
Fonds d'amortissement ..... 3,155,000	<b>Amélioration</b> de la situation financière avant de considérer le besoin d'une subvention de norme nationale..... 2,235,000
Travaux de chômage imputés au compte capi- tal ..... 1,386,000	\$23,489,000
\$23,489,000	

#### LES MUNICIPALITÉS

<i>Crédit</i>	<i>Débit</i>
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....\$ 7,829,000	Abandon d'impôts sur le revenu.....\$ 1,694,000
Intérêts sur la dette transportée..... 4,975,000	<b>Gain</b> des municipalités..... 12,967,000
Versements au fonds d'amortissement trans- porté ..... 1,857,000	\$14,661,000
\$14,661,000	

Reste à savoir si les chiffres de 1937 permettent de calculer avec exactitude l'effet du Plan sur la province et les municipalités, et si Québec devrait recevoir une subvention d'après la norme nationale. On doit remarquer tout d'abord que le Plan I comportant un seul impôt personnel sur le revenu à un taux uniforme dans tout le Canada, les contribuables de Québec paieraient sur leur revenu un impôt beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui (sauf les citoyens de la région métropolitaine de Montréal exonérés de l'impôt municipal sur le revenu). Il en est ainsi des autres provinces qui n'ont pas l'impôt provincial sur le revenu, mais les sommes en jeu sont faibles en regard de celles de Québec.

Dans le cas de Québec, nous conseillons de transporter au Dominion les droits sur les successions et l'impôt des corporations commerciales. On sait que cette province ne prélève pas actuellement d'impôt personnel sur le revenu. Les droits succes-

soroux, qui varient considérablement, ont rapporté moins de 3 millions de dollars en 1933-34 et plus de 11 millions (chiffre sans précédent) en 1937-38. Les modifications des barèmes n'influent que d'une façon bien peu sensible sur cette variation. Le choix de l'année exceptionnelle pour les fins du calcul tend à indiquer la perte maxima de revenus que subira Québec; et l'amélioration de la situation financière de Québec indiquée dans le tableau ci-dessus se trouve réduite d'autant. On compte que l'impôt des corporations commerciales rapportera 2 millions de plus en 1939-40 qu'en 1937-38 par suite d'un relèvement des taux. Il faut noter, toutefois, que la province de Québec trouvera une source abondante de revenus, et qui ira grandissante si l'on se base sur les chiffres des dernières années, dans la remise de l'impôt minier proposée par la Commission. Ajoutons qu'en pesant le pour et le contre du transfert proposé il ressort que le

service de la dette de la province de Québec accusera une augmentation de \$2.2 millions de 1937 à 1939. On peut supposer que les frais de secours aux chômeurs varieront d'une année à l'autre, mais notre analyse économique indique qu'ils seront plus persistants dans Québec que dans la plupart des autres provinces.

L'objet d'une subvention d'après la norme nationale dans le cas de Québec ne sera pas d'améliorer les services sociaux ou éducatifs, attendu que, pour les raisons que nous avons exposées plus haut, nous avons tenu pour acquis que ces services correspondent à la norme canadienne. L'objet de cette subvention doit être d'équilibrer le budget de Québec, soldé aujourd'hui par un sérieux déficit, sans forcer la province à alourdir le fardeau de ses impôts qui, proportionnellement aux revenus de la population, dépassent déjà la moyenne du Canada. Un des effets de la subvention d'après la norme nationale serait de permettre à la province de main-

tenir presque à leur niveau actuel les dépenses d'aménagement. La Commission est d'avis de lui verser une subvention annuelle d'après la norme nationale de 8 millions de dollars, laquelle équivaudrait à peu près à la moyenne des déficits provinciaux de ces dernières années. D'autre part, sous le régime du Plan I, les dépenses dont la province (indépendamment des municipalités) sera soulagée forme un montant à peu près égal au rendement, aux taux actuels, des taxes qu'elle abandonnera.

Les revenus et les dépenses de la province ont augmenté notablement depuis quelques années; par conséquent, les années 1936-1939 ne constituent pas une base de calcul tout à fait satisfaisante aux fins d'illustrer par un exemple concret l'application du plan. D'après les résultats réels de 1938-1939, et d'après les prévisions budgétaires de 1939-1940, le budget établi sous le régime du Plan I serait à peu près le suivant:

#### SITUATION BUDGÉTAIRE DE LA PROVINCE DE QUÉBEC EN VERTU DU PLAN I

(D'après les chiffres de 1938-39)

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Revenus provinciaux.....	\$39,800,000	Déboursés.....	\$46,800,000
Subvention de norme nationale.....	8,000,000	<b>Excédent *</b> .....	<b>1,000,000</b>
	<u>\$47,800,000</u>		<u>\$47,800,000</u>

\* Excédent applicable aux dépenses de l'aménagement du territoire et à la réduction des impôts.

Par ailleurs, les municipalités réaliseraient des économies à l'égard des frais de secours, des intérêts et des fonds d'amortissement, économies qui, d'après les chiffres de 1937, seraient d'environ 13 millions de dollars. Ces économies des municipalités constitueraient jusqu'à un certain point, une aide efficace pour le gouvernement provincial, étant donné que sa situation financière se ressent des difficultés des grandes municipalités. Le gouvernement provincial devra naturellement régler lui-même la méthode à suivre en vue de la répartition de l'économie réalisable dans le service de la dette. Il est toutefois à présumer qu'une grande partie de l'économie profitera à Montréal, et il est possible qu'on saisisse cette occasion d'assainir les finances de la zone métropolitaine.<sup>15</sup> Aux fins de la statistique, l'effet de l'aide

préconisée serait de réduire d'environ 15 p. 100 les dépenses municipales de Québec. Cette réduction transformerait les déficits globaux en des excédents considérables, améliorerait grandement l'état du crédit et permettrait de dégrever les impôts en une certaine mesure. Dégrevement tout particulièrement désirable, d'autant que, d'après nos calculs, les impôts actuels, tant provinciaux que municipaux, dans Québec, dépassent de beaucoup la moyenne du Canada. D'un autre côté, sous le régime actuel, il faudrait alourdir la fiscalité encore davantage au-dessus de la moyenne nationale en vue de faire disparaître les déficits passés à l'état chronique. L'abaissement donnerait aux revenus provinciaux et municipaux une élasticité et des ressources potentielles qui lui manquent aujourd'hui.

<sup>15</sup> Voir Partie B, c. VIII.

## 5. ONTARIO

Deux raisons font de l'Ontario la province la plus riche du Canada. Aux terres fertiles et au climat favorable de l'Ontario occidental, aux ressources forestières et minières de l'Ontario septentrional, aux avantages industriels que lui assurent ses forces hydrauliques, ses moyens de transport et sa situation à proximité des plus importantes régions industrielles des Etats-Unis, s'ajoute la position stratégique et prédominante que la province occupe dans l'économie canadienne tout entière.<sup>16</sup> Néanmoins, de même que les avantages naturels dont jouit l'Ontario, joints à des initiatives d'ordre national, en ont fait le centre industriel et financier du Dominion et le point logique de concentration des bénéfices et des richesses tirés des régions éloignées, de même aussi ils ont étroitement lié le sort de l'Ontario à celui de chaque région du pays et ont rendu cette province sensible et vulnérable aux désastres régionaux et aux revers économiques qui se produisent en dehors de son territoire. L'Ontario ne peut manquer de participer à la prospérité des autres parties du Dominion et ne peut pas non plus éviter les effets d'une crise régionale survenant dans une partie quelconque du Dominion. Toutefois, les gains et les pertes des habitants de la province ne s'équilibrent pas, car ils touchent des groupes différents. Tout ce qui stabilise les conditions au Canada et permet aux autres gouvernements provinciaux de maintenir le niveau d'efficacité de leurs services, même en temps de crise économique, est tout à l'avantage de la population ontarienne et favorise la stabilité financière de cette province. Les gens de l'Ontario, qui paient près de la moitié des impôts fédéraux et qui versent deux fois plus au Dominion qu'au gouvernement provincial, ont un intérêt tout à fait immédiat à l'assai-

nissement des finances fédérales et provinciales selon des méthodes rationnelles et pratiques. Ils sont vitalement intéressés au maintien de la solvabilité des autres provinces, car les remaniements profonds et arbitraires qui deviendraient nécessaires si l'insolvabilité se généralisait leur causeraient, par suite des répercussions de ces remaniements sur les placements et les marchés, des pertes dépassant de beaucoup leur part du coût probable des mesures préventives quelles qu'elles soient. Les conclusions de la Commission, qui visent à assurer la solvabilité et la stabilité financière de toutes les provinces, sont donc d'une très grande importance pour l'Ontario et pour ses habitants, et il importe de les examiner en tenant compte des autres solutions possibles. L'une d'elles, — soit le régime actuel, modifié par la prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail, — sera décrite en détail dans un chapitre ultérieur sous la désignation de Plan II. Par comparaison, le Plan I apparaîtra comme le moyen le plus attrayant pour l'Ontario de faire face aux risques financiers inhérents à la position de premier rang que cette province occupe dans l'économie canadienne. Les administrations de l'Ontario retireraient d'importants avantages directs de la réalisation dans la pratique des vœux de la Commission, mais qui ne justifieraient peut-être pas par eux-mêmes les changements de fond maintenant proposés. Le Plan I se motive, à l'égard de l'Ontario, par des avantages beaucoup plus profonds et importants que retireraient les industries, les contribuables et les capitalistes de l'Ontario d'une amélioration dans l'ensemble du pays.

Si l'on prend pour base de calcul l'année 1937, on peut exposer sous forme sommaire ainsi qu'il suit les avantages et désavantages que le Plan I vaudrait à la province et aux municipalités:

### RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR L'ONTARIO

(D'après les chiffres de 1937)

<b>LA PROVINCE</b>			
<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Service net de la dette assumé par le Dominion.	\$18,539,000	Impôts transportés au Dominion.....	\$28,932,000
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	8,347,000	Subsides antérieurs .....	2,941,000
Economie dans la perception des impôts.....	1,099,000		
	<b>\$27,985,000</b>		<b>\$31,873,000</b>

<sup>16</sup> Voir Volume I, c. VII.



RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR L'ONTARIO—*Fin*

(D'après les chiffres de 1937)

## LA PROVINCE

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>
Suppression des subventions aux municipalités	2,921,000	<b>Amélioration</b> de la situation financière avant de considérer le besoin d'une subvention de norme nationale..... <b>5,326,000</b>
Suppression du fonds d'amortissement.....	1,041,000	
Travaux de chômage imputés au compte capital .....	5,252,000	
	<u>\$37,199,000</u>	<u>\$37,199,000</u>

## LES MUNICIPALITÉS

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	\$ 5,209,000	Subside provincial .....
Travaux de chômage des municipalités.....	100,000	<b>Gain</b> des municipalités.....
	<u>\$ 5,309,000</u>	<u>\$ 2,921,000</u>
		<u>2,388,000</u>
		<u>\$ 5,309,000</u>

En 1937, le Plan aurait donc amélioré de \$5,326,000 l'état financier du gouvernement provincial, et de \$2,388,000 celui des municipalités. Bien entendu, ces améliorations résulteraient du transport de certaines charges au Dominion, et partant aux contribuables fédéraux.

Il est naturellement très difficile de dire si l'année 1937 donne une idée exacte de l'avenir. Examinons toutefois certains faits significatifs. Le rendement des droits de succession (l'un des impôts auxquels la province renoncerait) a été exceptionnellement élevé en 1937, atteignant le chiffre sans précédent de \$20,214,000, qui dépasse d'environ 8 millions de dollars la moyenne des dix dernières années et de plus de 3 millions le rendement estimatif de 1939-1940. Ainsi, les sacrifices que devrait consentir le gouvernement d'Ontario se trouvent, jusqu'à un certain point, exagérés si l'on s'en rapporte à la statistique de 1937. En outre, les avantages que retirerait la province de la prise à charge par le gouvernement fédéral du service net des intérêts se trouvent amoindris car le budget de l'Ontario prévoit une augmentation de 2 millions de dollars de ce chef pour 1939-1940. La ristourne consentie au gouvernement d'Ontario sur la taxe des mines constitue une somme qui croît sans cesse (bien qu'elle puisse naturellement varier brusquement, et doit éventuellement fléchir). Elle représente aujourd'hui une proportion plus forte de la somme totale de la taxe sur les mines que le revenu qu'en retire le gouvernement provincial. D'autre part, il se peut que les chiffres relatifs aux secours-chômage diminuent

au cours des années par rapport à 1937. Au cas où cet espoir se réaliserait, les avantages que vaudrait au gouvernement d'Ontario l'application du Plan I pourraient soit diminuer ou disparaître complètement, soit même, pendant les années de prospérité, se transformer en désavantages. Toutefois, s'il est vrai que les bénéfices ainsi acquis à l'Ontario proviendraient surtout de sacrifices pécuniaires de la part des contribuables fédéraux, et, pour ce qui est de près de la moitié de ces bénéfices, de la part de contribuables domiciliés dans l'Ontario, de même aussi toute perte que l'Ontario paraîtrait subir en une année de prospérité comporterait un soulagement pour les contribuables fédéraux, dont près de la moitié irait à des contribuables domiciliés dans l'Ontario. En regard de cette prévision optimiste, mettons l'année 1933, pendant laquelle les dépenses en secours-chômage atteignirent un chiffre élevé et les revenus diminuèrent. Cette année-là, dans l'Ontario, l'application du Plan I aurait amélioré de 15 millions de dollars les finances du gouvernement provincial et de 4 millions celles des municipalités. Il semble donc que le Plan I, à l'égard de l'Ontario seulement, aurait l'effet d'une garantie contre les pires calamités des mauvaises années, au prix de quelques sacrifices pendant les années exceptionnellement bonnes. Cette "assurance obligatoire", si nous pouvons l'appeler ainsi, ne représente qu'un léger sacrifice en vue de sauvegarder la stabilité financière de toutes les provinces canadiennes et l'autonomie si intimement liée à cette stabilité.

Une analyse de la situation budgétaire que créerait au gouvernement provincial et aux municipalités l'application du Plan I démontre clairement que l'Ontario n'a nul besoin d'une subvention d'après la norme nationale. Dans cette province, les dépenses par tête pour l'instruction publique et le bien-être social dépassent d'environ 10 p. 100 la moyenne statistique du Canada. Même si on admet que ces services coûtent plus cher en Ontario qu'en certaines autres provinces, il ne semble guère douteux qu'ils soient d'une bien plus grande efficacité que ceux de la plupart des autres provinces. Le Plan I permettrait de maintenir cette norme élevée, comme à l'heure actuelle, grâce à des impôts moins onéreux que ceux des autres provinces. Personne ne songerait à proposer que l'Ontario cessât d'assurer ces services, mais d'autre part il est manifeste

que nulle aide nationale n'est nécessaire au maintien de cette norme.

Les municipalités perdraient la subvention provinciale d'environ trois millions de dollars primitivement versée en remplacement de l'impôt sur le revenu, mais elles seraient libérées des frais de secours qui, en 1937, ont légèrement dépassé 5 millions de dollars. Le gain net est donc faible, soit un peu moins de 2 p. 100 des budgets municipaux. Toutefois, dans l'ensemble, les municipalités de l'Ontario sont en bien meilleure posture financière que celles des autres provinces du Canada et le déplacement des obligations relatives au chômage supprimerait l'unique menace constante à la sécurité financière des centres industriels.

D'après le Plan I, le budget provincial, fondé sur la moyenne de 1936 à 1939, serait à peu près le suivant:

#### SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ONTARIO EN VERTU DU PLAN I

(D'après les chiffres de 1936-39)

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Revenus provinciaux.....	\$57,300,000	Déboursés . . . . .	\$ 52,600,000
	<u>=====</u>	<b>Excédent *</b> . . . . .	<b>4,700,000</b>
			<u>=====</u>
			<b>\$57,300,000</b>

\* Excédent applicable au développement des services sociaux et de l'éducation, et à l'aménagement du territoire, directement ou par le moyen de subventions aux municipalités, de même qu'à la réduction des impôts.

## 6. MANITOBA

Peut-être ne conçoit-on pas généralement jusqu'à quel point l'économie du Manitoba s'est transformée depuis les débuts de la colonisation des Prairies. La production du blé, et la manutention du blé produit au Manitoba et en Saskatchewan, ainsi que les industries qui s'y rattachent constituent encore la principale forme d'activité de la province. Mais la période mouvementée d'expansion et de construction qui s'est longtemps confondue avec le développement de l'industrie du blé est définitivement terminée. L'économie est soudainement devenue stagnante et il fallut la réadapter aux conditions. A la commotion causée par cette nouvelle orientation importante sont venues s'ajouter plusieurs années consécutives de sécheresse et une baisse désastreuse des prix qui ont fait tomber le revenu agricole des Prairies du chiffre sans précédent de 435 millions de dollars, atteint en 1928, à une moyenne de 80 millions pour la période 1930-1937. Que ces revers n'aient pas entraîné une ruine complète démontre non seulement la vigueur extraordinaire de l'industrie primaire mais aussi la présence de nouveaux éléments de force et de diversification ainsi que l'expérience d'une économie mieux évoluée et plus solidement établie qu'on ne le croyait généralement. Winnipeg, centre métropolitain de la Saskatchewan comme du Manitoba, reçut un coup terrible, mais les revenus imposables existant effectivement dans la région

se trouvaient concentrés dans cette ville et le gouvernement les assujettit à un lourd impôt. (De fait, l'impôt spécial de 2 p. 100 sur le revenu perçu du Manitoba, et acquitté surtout par Winnipeg, constituait la plus forte taxe prélevée sur les catégories inférieures de revenus dans l'Amérique du Nord.) ‡

Les récoltes très abondantes obtenues au Manitoba et la hausse légère des prix en 1937 et en 1938 ont beaucoup amélioré la situation, mais la débâcle survenue dans la Saskatchewan a mis obstacle à tout relèvement véritable. La situation de Winnipeg vis-à-vis de la Saskatchewan, qui s'était révélée si avantageuse pendant la période d'expansion et de prospérité, renfermait des éléments susceptibles de causer de sérieuses difficultés en temps de crise. Il y eut naturellement un exode des chômeurs vers Winnipeg, et le fardeau des frais gouvernementaux et commerciaux retomba en grande partie sur cette ville. Les finances de cette dernière furent ainsi doublement mises à contribution et ce ne fut que grâce à l'excellente posture dans laquelle elle se trouvait, au début de la crise, et au bon état financier de ses services d'utilité publique qu'elle put traverser cette période difficile.<sup>17</sup>

Avant toute considération de la nécessité d'une subvention d'après la norme nationale, les principes généraux du Plan I, appliqués au Manitoba en 1937, auraient produit les résultats suivants:

## RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR LE MANITOBA

(D'après les chiffres de 1937)

## LA PROVINCE

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Service net de la dette assumé par le Dominion.	\$ 3,701,000	Impôts transportés au Dominion.....	\$ 4,731,000
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	2,584,000	Subsides antérieurs .....	} 1,703,000
Economie dans la perception des impôts.....	202,000		} * 750,000
	<u>\$ 6,487,000</u>		<u>\$ 7,184,000</u>
Fonds d'amortissement .....	378,000	<b>Amélioration</b> de la situation financière avant de considérer le besoin d'une subvention de norme nationale .....	<b>1,000</b>
Travaux de chômage imputés au compte capital .....	320,000		<u>\$ 7,185,000</u>
	<u>\$ 7,185,000</u>		

## LES MUNICIPALITÉS

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	\$ 2,050,000	<b>Gain</b> des municipalités.....	<u>\$ 2,457,000</u>
Travaux de chômage des municipalités.....	407,000		
	<u>\$ 2,457,000</u>		

\* Subvention spéciale consécutive à une enquête par la Banque du Canada.

‡ Réduit à 1 p. 100 en 1938.

<sup>17</sup> Pour récit détaillé des difficultés de Winnipeg, voir Pièce 19, mémoire de la ville de Winnipeg, Tém. pages 905-48.

Il reste à examiner le niveau général des services d'instruction publique, de bien-être social et d'aménagement économique, puis à déterminer si le Manitoba a besoin d'une subvention d'après la norme nationale. Les dépenses effectuées par le Manitoba à l'égard de ces services ont progressivement diminué, par rapport au reste du pays depuis 1920; les dépenses provinciales et municipales conjointes, qui dépassaient alors de 7 p. 100 la moyenne nationale, sont aujourd'hui de 9 p. 100 inférieures à cette moyenne.<sup>18</sup> Pour élever les services à la norme nationale, il faudrait à la province environ \$1,100,000 de plus par année. (Au Manitoba, comme dans les autres provinces de l'Ouest du fait que les universités ne sont pas dotées, les dépenses publiques courantes sont quelque peu plus considérables que dans le cas des provinces de l'Est.) Le Manitoba a également réduit ses dépenses de voirie à un chiffre inférieur d'environ \$200,000 (moyenne annuelle 1936-1939) à la moyenne de 1928-1931. (Par suite de la cession des ressources naturelles à la province en 1930, nulle comparaison n'est possible quant aux dépenses effectuées pour l'aménagement du territoire.) Par conséquent, pour les fins en question et pour combler le déficit qui resterait encore d'après les principes généraux du Plan I, la Commission recommande une subvention annuelle de \$2,100,000 d'après la norme nationale.

Pour indiquer en résumé l'effet des propositions de la Commission notons que la situation financière des municipalités du Manitoba se trouverait améliorée de deux millions ou deux millions et demi de dollars par an et que les déficits courants d'environ un million et quart se trouveraient transformés en excédents représentant une pareille somme. D'après son budget actuel, le Manitoba n'aurait

plus alors que pour 9 millions de dollars de dépenses courantes par an (dont près de 60 p. 100 pour l'instruction publique et le bien-être social et 20 p. 100 pour la voirie et l'aménagement économique); les revenus municipaux s'élèveraient à 8 millions et la province toucherait une subvention de \$2,100,000 d'après la norme nationale. Les autres catégories les plus importantes de revenus provinciaux seraient l'impôt sur l'essence, les bénéfices sur la vente des boissons alcooliques et les redevances sur les permis d'automobiles; ces revenus, de même que les autres taxes qui resteraient, sont relativement stables, sauf l'exception notable en ce qui concerne la vente des alcools, qui accusa une chute d'un million de dollars, de 1930 à 1933, pour remonter depuis lors de trois quarts de million. Le retour d'une telle fluctuation aurait des effets sérieux (bien que sous le régime actuel les bénéfices globaux provenant de la vente des spiritueux soient inférieurs au déficit des prévisions budgétaires de 1939) mais le transport projeté de certains impôts au Dominion et leur établissement à un niveau uniforme réduiraient sensiblement l'impôt sur le revenu que doivent payer les contribuables du Manitoba; en outre, le gouvernement provincial aurait probablement ainsi en réserve une source d'impôts qu'il pourrait exploiter en cas de nécessité. Grâce à la nouvelle répartition des impôts recommandée par la Commission, le Manitoba, une des régions maintenant les plus lourdement taxées du Dominion, n'aurait plus à peu près qu'un niveau moyen de fiscalité par rapport aux revenus normaux.

D'après le Plan I, et abstraction faite des nouvelles dépenses rendues possibles par la subvention d'après la norme nationale, voici ce que serait le budget provincial (conformément à la moyenne de 1936-1939):

#### SITUATION BUDGÉTAIRE DU MANITOBA EN VERTU DU PLAN I

(D'après les chiffres de 1936-39)

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Revenus provinciaux .....	\$ 8,200,000	Déboursés .....	\$ 9,000,000
Subvention de norme nationale.....	2,100,000	<b>Excédent *</b> .....	<b>1,300,000</b>
	<b>\$10,300,000</b>		<b>\$10,300,000</b>

\* Excédent applicable à l'augmentation des dépenses relatives à l'éducation, aux services sociaux et à l'aménagement du territoire soit directement soit au moyen des subventions municipales, de même qu'à la réduction des impôts.

<sup>18</sup> Les conditions des services éducatifs et sociaux et autres dans la province sont décrites dans la Pièce 6, mémoire du Manitoba, Partie VI.

## 7. SASKATCHEWAN

La population de la Saskatchewan a subi au cours de la dernière décade une diminution de revenu comme on n'en a probablement jamais vu en temps de paix en aucun autre pays civilisé. Son revenu agricole net qui atteignait une moyenne annuelle d'environ 200 millions de dollars juste avant 1930 était tombé à zéro en 1931 et 1932 et, en 1937, n'affichait environ qu'un dixième seulement du chiffre précité. Le revenu global de la province (y compris les sommes versées par le Dominion pour l'assistance dans la région) avait diminué autour de 1930 de plus de la moitié, et, dans les pires années, des deux tiers par rapport à la moyenne annuelle en dollars de la période de 1926 à 1929.<sup>19</sup>

En même temps que les revenus publics subissaient ce rude coup, le gouvernement se voyait débordé de nouvelles demandes de secours. Il fallait résoudre non seulement le problème de pourvoir, le cas échéant, à l'entretien de plus de la moitié de la population, mais aussi de fournir à l'industrie principale la matière première dont elle avait besoin et de défrayer ses frais d'exploitation pour assurer le maintien de sa production. Le risque incident à une économie aussi fortement spécialisée et dont la prospérité dépend de deux facteurs principaux et inéluctables: la récolte (dans un climat incertain) et l'état du marché mondial (dans un commerce de spéculation) s'est fait sentir avec une force désastreuse. Au rebours de ce qui s'est produit au sein d'économies plus diversifiées et indépendantes, capables, en cas de nécessité, de vivre de quelque façon à même leurs ressources, il a fallu payer en espèces les frais d'exploitation et les charges obligatoires de l'industrie et le coût de la subsistance même de la population.

Il n'était pas possible d'imputer sur les revenus courants des autorités locales le financement des nouvelles charges. Les charges fixes et les déboursés d'exploitation avaient presque éliminé le revenu net de l'industrie principale et aucune accumulation du revenu et de la richesse antérieurs ne restait dans la province sous forme liquide ou imposable. Par exemple, la rentrée des impôts dans les municipali-

tés rurales a fléchi de 18 millions de dollars en 1929-1930 à \$4,300,000 en 1937-1938. Il n'était pas possible non plus d'emprunter les fonds nécessaires des institutions commerciales, parce que la modification des perspectives pour le principal produit de la Saskatchewan, le scepticisme croissant au sujet de la possibilité pour la Saskatchewan de recouvrer sa puissance productrice, le fardeau croissant de la dette et l'agitation en faveur de l'adoption de mesures radicales pour réduire la dette avaient ébranlé le crédit de la province. Cependant, la Saskatchewan avait été à plusieurs égards la cheville ouvrière de l'économie nationale et l'on reconnaissait que le maintien de l'industrie, des institutions publiques et de la population de la province constituait une nécessité aussi bien qu'un devoir national. L'assistance de grande envergure fournie par le Dominion et, pendant un certain temps, l'aide accordée par ce dernier à la trésorerie provinciale ont servi de palliatif.

Mais le cas de la Saskatchewan dévoile les lacunes du présent partage des pouvoirs et des obligations au point de vue financier et constitutionnel au Canada et notre impuissance à combattre efficacement une crise de ce genre dans le cadre du régime actuel. Que l'on n'aille pas croire, cependant, que les vœux formulés par la Commission reposent sur la situation anormale qui a existé en Saskatchewan. De fait, comme on le verra plus loin, une aide spéciale s'impose dans le cas de la Saskatchewan en sus des dispositions générales du Plan I. Mais la situation de la Saskatchewan constitue un exemple extrême et éclatant de la vulnérabilité et de l'impuissance du régime actuel en face d'une crise régionale, des transports et palliatifs arbitraires, inefficaces et coûteux, auxquels, en marge de la constitution, il faut recourir en désespoir de cause, et de la nécessité criante d'un meilleur équilibre dans le système actuel des finances publiques de façon à le rendre plus conforme à l'économie moderne du Canada et à la situation mondiale.

Avant toute considération d'une subvention d'après la norme nationale, les principes généraux du Plan I produiraient, appliqués à la Saskatchewan en 1937, les résultats suivants:

<sup>19</sup> Voir Appendice 4, *Revenu national*.

## RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR LA SASKATCHEWAN

(D'après les chiffres de 1937)

LA PROVINCE			
<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Service net de la dette assumé par le Dominion.	\$ 6,083,000	Impôts transportés au Dominion.....	\$ 1,553,000
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	9,776,000	Subsides antérieurs.....	} 2,120,000
Economie dans la perception des impôts.....	72,000		} * 3,500,000
	<u>\$15,931,000</u>		<u>\$ 7,173,000</u>
Fonds d'amortissement.....	28,000	<b>Amélioration</b> de la situation financière avant de considérer le besoin d'une subvention de norme nationale .....	<b>8,786,000</b>
	<u>\$15,959,000</u>		<u>\$15,959,000</u>
LES MUNICIPALITÉS			
<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	\$ 500,000	<b>Gain</b> des municipalités.....	<b>\$ 500,000</b>

\* Subvention spéciale et consécutive à une enquête par la Banque du Canada.

On ne saurait considérer comme normaux en Saskatchewan les chiffres de 1937 (c'est-à-dire de l'année financière 1937-1938). D'une part, une très grande partie des frais d'assistance<sup>20</sup> ne sont que nominalement provinciaux. Comme dans les années précédant la crise, ces dépenses ont été effectuées pour le compte de la province, mais ont été financées au moyen de prêts fédéraux dont une partie a déjà été amortie. (L'intérêt du reste de la somme se capitalise annuellement.)

D'autre part, la situation anormale du point de vue de la récolte se reflétait dans les revenus et les dépenses de la Saskatchewan cette année-là. Le gouvernement enregistrait un déficit énorme, malgré les économies les plus rigoureuses réalisées dans les domaines de l'instruction publique, de la bienfaisance, de l'aménagement économique et des frais généraux d'administration. Par exemple, le budget global des dépenses du gouvernement provincial et des municipalités pour l'instruction publique a été réduit de 40 p. 100 de 1930 à 1937. Le traitement moyen des instituteurs ruraux (hommes, 1<sup>ère</sup> classe) a fléchi de \$1,160 en 1930 à \$512 en 1936<sup>21</sup> et, bien souvent, le traitement réduit a été touché dans une large mesure sous forme de billets dont l'encaissement nécessitait le paiement d'un fort escompte. C'est pourquoi la Commission s'est efforcée d'estimer la situation budgétaire de la Saskatchewan en temps "normal" et de tenir spécialement compte

<sup>20</sup> La prise à charge du coût de l'assistance par le Dominion comprend en l'espèce une partie de l'aide à l'agriculture ainsi que l'assistance aux chômeurs aptes au travail. Nous avons cru que ce serait serrer la réalité de plus près dans le cas de la Saskatchewan que d'indiquer comme étant prise à charge par le Dominion cette partie de l'aide à l'agriculture que l'Etat fédéral a de fait assumée.

<sup>21</sup> Pièce 62, mémoire de la Saskatchewan Teachers' Federation.

de la situation anormale résultant de la mauvaise récolte.

De l'estimation de la situation budgétaire de la Saskatchewan que la Commission a effectuée en s'appuyant sur des prévisions économiques raisonnables pour un avenir prochain, il ressort que cette province a besoin d'une subvention annuelle fixe, d'après la norme nationale, de \$1,750,000 (en sus des transports généraux préconisés sous le régime du Plan I). Cependant, le paiement de cette somme joint à l'amélioration de la situation budgétaire du gouvernement, d'après les dispositions générales du Plan I, ne pourrait pas, dans les circonstances actuelles, au maintien des services au niveau de la norme nationale. Les dépenses pour l'instruction publique, la prévoyance sociale et l'aménagement du territoire sont tombées à un niveau qui non seulement empêche le maintien de normes raisonnables en Saskatchewan mais encore menace les normes établies au pays.<sup>22</sup> Par exemple, on manque de lits d'hôpital pour environ un tiers des patients atteints de graves maladies mentales. L'abaissement de la norme quant aux services d'éducation et de santé publique ont un effet insidieux et de longue portée dans la région immédiatement intéressée et dans le reste du pays. En temps de crise surtout, quand le personnel touché par des diminutions de salaire disproportionnées ne peut se déplacer facilement, et lorsque les particuliers comme la collectivité continuent à vivre jusqu'à un certain point sur les réserves accumulées et de la manière traditionnelle, on

<sup>22</sup> L'affaiblissement de ces divers services est décrit dans le mémoire de la Saskatchewan, Pièce 34, pages 273 et suivantes.

peut maintenir les normes existantes. Mais, à la longue, la qualité du service s'adapte au nouveau niveau économique. Ce phénomène assure des économies superficielles aux gouvernements et aux contribuables intéressés mais amène des pertes et du gaspillage économiques, des souffrances humaines et, en fin de compte, un affaiblissement grave de l'autonomie provinciale et de la puissance nationale.

Pour remédier à la situation particulière de la Saskatchewan, la Commission préconise donc, outre la subvention d'après la norme nationale, une subvention exceptionnelle. A titre d'exemple seulement, la somme proposée pour 1937 et 1938 serait de 4 millions de dollars par année; et, pour 1939, de 2 millions, en prenant pour base les prévisions budgétaires. Ainsi que nous l'avons expliqué, la subvention exceptionnelle ne serait pas irréductible, mais ferait l'objet d'une revision annuelle et devrait disparaître en temps normal.

Compte tenu à la fois de l'amélioration dans l'état financier de la province, due aux dispositions générales du Plan I, de la subvention d'après la norme nationale et de la subvention exceptionnelle (formant un total de 14 millions et demi de dollars en 1937), le gouvernement aurait enregistré un excédent de \$2,693,000 en 1937, sur la base des dépenses courantes, réduites à l'extrême. C'est à peu près la somme que la Commission estime nécessaire au rétablissement du budget des dépenses de la Saskatchewan pour l'instruction publique, les services sociaux et l'aménagement du territoire, non à l'ancien niveau, mais au niveau de la norme nationale. (On présuppose que la moyenne en dollars équivaut à peu près à la moyenne réelle dans le cas de la Saskatchewan.) Du fait de la prise à charge par le Dominion du soin des chômeurs aptes au travail, les municipalités de la Saskatchewan gagnent \$500,000, somme manifestement insuffisante dans les circonstances particulières de 1937. Mais la Commission est d'avis que si l'on met le gouvernement provincial en mesure de combler les lacunes des principaux services relevant du domaine municipal — budget de l'enseignement et de la prévoyance sociale, — on réussira à alléger les pires effets d'années aussi désastreuses et à établir les finances municipales sur une base stable pour un cycle moyen.

Il faut ajouter qu'à la suite de la mise en œuvre des propositions de la Commission, le chiffre des taxes provinciales et municipales en Saskatchewan dépasserait la moyenne nationale par rapport au revenu dans des années anormales de crise comme celles que nous venons d'examiner, mais qu'il devrait être au niveau de la moyenne nationale quand le revenu provincial aura atteint une somme qui permettrait de supprimer la subvention exceptionnelle.

Dans une province comme la Saskatchewan, où les revenus du gouvernement accusent des fluctuations extrêmes qui ne le cèdent qu'à celles du revenu des individus, la future situation budgétaire sous le régime des propositions de la Commission ne saurait être énoncée de façon aussi au point que celle des autres provinces. La subvention exceptionnelle a pour objet, comme de raison, de tempérer les plus violentes de ces fluctuations et de faciliter l'application du Plan.

A cause de cette particularité constatée en Saskatchewan, l'effet que produirait sur le budget provincial l'exécution des vœux exprimés par la Commission, avant l'accroissement des dépenses destinées à rétablir les services au niveau de la norme nationale, ressortira peut-être mieux d'une indication des chiffres pour chacune des années de 1936 à 1939 que de l'indication de la moyenne:

SITUATION BUDGÉTAIRE DE LA SASKATCHEWAN  
EN VERTU DU PLAN I

—	1936	1937	1938	1939
	(en milliers de dollars)			
Revenus provinciaux.....	10,050	9,700	11,150	12,500
Subvention d'après la norme nationale.....	1,750	1,750	1,750	1,750
Subvention exceptionnelle...	1,500	4,000	4,000	2,000
Total.....	13,300	15,450	16,900	16,250
Dépenses.....	11,000	12,800	14,300	13,300
<b>Excédent*.....</b>	<b>2,300</b>	<b>2,650</b>	<b>2,600</b>	<b>2,950</b>

\* Excédent disponible pour l'augmentation du budget de l'éducation, des services sociaux et de l'aménagement du territoire soit directement, soit au moyen de subventions aux municipalités, et pour la réduction des impôts.

## 8. ALBERTA

L'Alberta renferme à la fois la dernière région importante propre à l'agriculture qui soit encore inexploitée au Canada et une diversité de ressources; ces facteurs lui assurent une assiette économique plus large et plus variée et un avenir meilleur qu'il n'en va des autres provinces des Prairies. Le revenu de l'agriculture a subi des fluctuations extrêmes mais, grâce à des récoltes invariablement meilleures, elles ont été moindres qu'en Saskatchewan et leurs répercussions sur le revenu global de la province, au cours des dernières années, ont été tempérées jusqu'à un certain point par l'exploitation pétrolière et minière, par la construction et l'activité industrielle. L'Alberta n'a pas encore dépassé ce stage où, dans des conditions normales, de grandes mises de fonds et une expansion rapide sont à prévoir. Depuis quelques années, la sécheresse, les bas prix et des causes politiques ont empêché la réalisation de ces espoirs.

Grâce aux perspectives d'accroître les revenus et au bien-être général en Alberta, dans l'hypothèse de nouveaux placements, tout le monde est intéressé à la restauration du crédit de cette province et à l'établissement d'un état de choses qui inspire confiance aux portefeuellistes.

La province pouvait-elle ou non rencontrer ses obligations, à l'époque où elle y a failli, cela a moins

d'importance maintenant. Pour sortir de l'impasse qui en résulte, il faut plus qu'une savante opération financière; il faut reconnaître une certaine impuissance économique à la base et un mauvais partage d'obligations et de pouvoirs importants du gouvernement. Les pertes subies par les portefeuellistes, l'empêchement d'une expansion économique opportune à cause du manque de crédit et le tort causé au crédit d'autres gouvernements canadiens ne seront compensés que si l'on applique de façon pratique les leçons à tirer de cette expérience, de manière à en prévenir la répétition.

Le Plan I propose la prise à charge de la dette de l'Alberta, y compris tous les intérêts en souffrance, aux mêmes conditions que pour toute autre province. (Il faut noter en passant que si l'Alberta avait intégralement acquitté le service des intérêts, les avances du Dominion au titre de l'assistance en auraient été accrues d'autant, de sorte que, du fait de la présente proposition, les charges du Dominion ne sont pas plus grandes que si le gouvernement albertain avait sans cesse acquitté les intérêts.)

Avant toute considération d'une subvention d'après la norme nationale, les principes généraux du Plan I auraient produit, appliqués à l'Alberta en 1937, les résultats suivants:

## RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR L'ALBERTA

(D'après les chiffres de 1937)

LA PROVINCE			
<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Service net de la dette assumé par le Dominion (au plein taux de l'intérêt).....	\$ 6,959,000	Impôts transportés au Dominion.....	\$ 3,739,000
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	1,540,000	Subsides antérieurs .....	1,776,000
Economie dans les frais de perception des impôts .....	165,000		<u>\$ 5,515,000</u>
		<b>Amélioration</b> de la situation financière (en supposant l'acquittement intégral de l'intérêt) .....	<b>\$3,609,000</b>
Fonds d'amortissement.....	\$ 8,664,000	Intérêt en souffrance.....	\$ 3,400,000
Travaux de chômage imputés au compte capital .....	460,000	<b>Amélioration nette</b> .....	<b>209,000</b>
	<u>\$ 9,124,000</u>		<u>\$9,124,000</u>
LES MUNICIPALITÉS			
		<i>Débit</i>	
Prise à charge par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail.....	\$ 995,000		
Partie des travaux de chômage imputée aux municipalités .....	97,000		
	<u>\$ 1,092,000</u>	<b>Gain des municipalités</b> .....	<b>\$ 1,092,000</b>



Il faut noter qu'en 1937 les droits de succession dépassaient d'un million de dollars le chiffre normal et qu'aucune somme n'a été affectée à l'amortissement (autrefois, de \$700,000 à \$750,000). La mise au point relative à ces postes accroîtrait, cela va de soi, l'avantage financier du Plan I à l'égard du gouvernement provincial.

L'exécution des transports préconisés ci-dessus laisserait le gouvernement provincial et les municipalités de l'Alberta dans une situation financière aisée. L'excédent net du gouvernement provincial serait d'environ deux millions et demi de dollars. Les municipalités qui avaient enregistré un excédent minime en 1937 auraient un excédent d'un million et demi de dollars, soit approximativement 7½ p. 100 de leurs déboursés.

Les dépenses du gouvernement provincial pour les grandes routes sont à peu près au niveau moyen de 1928-1931. Les sommes affectées par le gouvernement provincial et les municipalités à l'instruction publique et à la prévoyance sociale sont encore, dans leur ensemble, légèrement supérieures à la moyenne nationale, mais moins que dans les années antérieures à la crise. Outre ces considérations, si l'on tient compte de l'excédent considérable que les dispositions générales du Plan I assureraient et de la

rapide expansion actuelle de l'exploitation pétrolière (laquelle se fera immédiatement sentir dans les revenus provinciaux par l'application de la ristourne de l'impôt minier que propose la Commission), il est manifeste que l'Alberta n'aurait pas besoin de subvention d'après la norme nationale. Après la réalisation des transferts préconisés par la Commission, il serait possible de ramener les services d'enseignement et de prévoyance sociale de l'Alberta aux niveaux d'avant la crise lesquels dépassaient d'environ 10 p. 100 la moyenne nationale, et d'effectuer en même temps une réduction importante des impôts, lesquels excèdent quelque peu la moyenne nationale, d'après les calculs de la Commission.

De plus grande importance que l'avantage pécuniaire immédiat serait l'amélioration de l'état du crédit qui entrave le progrès économique de la province, en même temps qu'il fait subir arbitrairement et injustement des pertes aux détenteurs d'obligations de l'Alberta. Cette province ne serait pas la seule à bénéficier de tels avantages; le pays tout entier profiterait de l'impulsion communiquée par la reprise du progrès et de la prospérité en Alberta.

D'après les chiffres de 1936 à 1939, l'exécution des vœux exprimés par la Commission donnerait à peu près le budget provincial suivant:

#### SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ALBERTA EN VERTU DU PLAN I

(D'après les chiffres de 1936-39)

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
Revenus provinciaux .....	<u>\$13,100,000</u>	Déboursés .....	\$10,900,000
		<b>Excédent *</b> .....	<u>2,200,000</u>
			<u>\$13,100,000</u>

\* Excédent applicable au développement des services sociaux et de l'éducation, et à l'aménagement du territoire, directement ou par le moyen de subventions aux municipalités, de même qu'à la réduction des impôts.

## 9. COLOMBIE-BRITANNIQUE

La Colombie-Britannique offre le contraste le plus frappant au Canada de vastes étendues de terres incultes et de ressources extraordinairement riches. Bien qu'elle subisse dans une large mesure le contre-coup des programmes d'action réalisés au Canada à l'égard du tarif douanier, des chemins de fer et d'autres domaines de l'activité économique, elle ne constitue pas tout à fait une partie intégrante de l'économie canadienne. A la différence des provinces Maritimes qui, elles aussi, ont été plutôt influencées qu'absorbées par le système économique du Canada, la Colombie-Britannique a pu, à l'aide de ses propres ressources, créer à l'avantage de ses habitants un important revenu et un niveau de vie élevé. Ce revenu a pour fondement l'exploitation de quelques produits dans lesquels cette province se spécialise, produits dont la vente dépend des marchés extérieurs (et, en certains cas, aussi des marchés des Prairies), ce qui le rend très vulnérable et sujet à de grandes fluctuations.<sup>23</sup> La rencontre d'un certain nombre d'éléments favorables vers 1920, l'ouverture du canal de Panama, les taux peu élevés du transport maritime, les progrès réalisés dans la technique de l'électrometallurgie, — ont stimulé la mise en œuvre extrêmement rapide des industries et le placement de capitaux considérables. On ne peut supposer qu'une telle série de circonstances favorables se répète à l'avenir et, sans cet appel vers de nouvelles conquêtes, que ne se manifesterait plus le stimulant produit par le vaste programme de mise de fonds et la rapide mise en valeur de nouveaux territoires après 1920. La Colombie-Britannique possède encore assez de ressources inexploitées, et dont la qualité dépasse la moyenne, pour rester en mesure de soutenir la concurrence de rivaux aussi bien que les fluctuations du marché et des prix sans trop en souffrir. Il est facile, cependant, de prévoir la disparition de cet avantage et même de quelques-unes de ces ressources, ce qui exposerait la Colombie-Britannique à des secousses et des bouleversements bien plus violents encore.<sup>24</sup> La zone métropolitaine de Vancouver elle-même, avec ses énormes affaires de gros, de transport maritime, d'entretien et de réparations, dépend dans une mesure exceptionnelle d'éléments extérieurs et indépendants de la volonté humaine. L'étendue de la région tributaire de Vancouver est en grande partie déterminée par les taux du transport maritime, si bien qu'un relèvement de ces taux jusqu'à un niveau rémunérateur serait de

nature à restreindre en profondeur la région intérieure qui trouverait avantage à faire ses échanges commerciaux par voie des ports de l'ouest plutôt que par ceux de l'est ou du sud.

Un régime économique réunissant les forces de résistance et les faiblesses de la Colombie-Britannique comporte des aspects d'une grande importance à l'égard des finances publiques. La présence réelle de ces forces et l'existence plutôt virtuelle de ces faiblesses ne devraient pas nous empêcher de mesurer la portée de ces aspects. Quand il ne reste plus que des ressources d'ordre moyen et que diminuent les nouvelles mises de fonds, on peut trouver intolérables les frais généraux d'administration aisément acquittés auparavant à même le revenu excédentaire de ressources supérieures à la moyenne et d'énormes placements de capitaux. Les services et le niveau de vie établis et alimentés par la méthode qui consiste à tenir l'épuisement des capitaux pour un revenu courant se trouveront exposés à de graves atteintes après la première phase d'exploitation. Il faudra, de toute nécessité, procéder alors à d'énergiques mises au point dans les domaines économique et social (lesquelles exigent des fonds et une direction coordonnée) à moins que l'on ne consente à laisser des groupes considérables de la population tomber à un niveau de vie sans cesse décroissant et à peine propre à assurer l'existence. La Colombie-Britannique aura sans doute, durant plusieurs années, un revenu par habitant plus élevé que la moyenne mais aussi plus variable et plus vulnérable. On peut sans exagération espérer que de nouvelles ressources de même nature ou de nature différente seront mises en valeur à mesure que s'épuiseront celles que l'on exploite actuellement. Ajoutons à cela l'existence d'importants éléments d'actif permanents. Dans aucune autre province, cependant, les problèmes de la dépréciation et de l'épuisement n'offrent une importance aussi grande au point de vue de l'économie provinciale et des finances publiques.

Par ses propositions du Plan I, la Commission prévoit l'établissement d'une assurance contre la détérioration des services de l'Etat au-dessous de la moyenne nationale, le jour où la Colombie-Britannique perdrait les avantages que lui procurent ses ressources particulières et ses moyens de transport, alors qu'elle pourrait se trouver en face de graves difficultés sur les marchés du monde. Avant toute considération d'une subvention d'après la norme nationale, les principes généraux du Plan I produiraient, appliqués à la Colombie-Britannique en 1937, les résultats suivants:

<sup>23</sup> L'économie provinciale est décrite au long dans le mémoire de la Colombie-Britannique, Partie VI, Pièce 172.

<sup>24</sup> La province a prétendu devant la Commission que sa prospérité actuelle provenait en bonne partie de l'exploitation de son "actif défectible". Voir mémoire, pp. 181 et suivantes.

## RÉPERCUSSION GÉNÉRALE DU PLAN I SUR LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

(D'après les chiffres de 1937)

## LA PROVINCE

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
<b>Service</b> net de la dette assumé par le Dominion. \$ 6,540,000		Impôts transportés au Dominion. . . . .	\$ 8,278,000
<b>Prise à charge</b> par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail. . . . . 3,408,000		Subsides antérieurs (y compris la subvention provisoire) . . . . .	1,625,000
<b>Economie</b> dans les frais de perception des impôts . . . . . 415,000			
	<u>\$10,363,000</u>		<u>\$ 9,903,000</u>
<b>Fonds d'amortissement</b> . . . . . 853,000		<b>Amélioration</b> de la situation financière avant de considérer le besoin d'une subvention de norme nationale. . . . .	\$ 2,648,000
<b>Travaux de chômage</b> imputés au compte de capital. . . . . 1,335,000			
	<u>\$12,551,000</u>		<u>\$12,551,000</u>

## LES MUNICIPALITÉS

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
<b>Prise à charge</b> par le Dominion des secours aux chômeurs aptes au travail. . . . . \$ 749,000			
<b>Travaux de chômage</b> . . . . . 11,000			
	<u>\$ 760,000</u>	<b>Gain</b> des municipalités. . . . .	\$ 760,000

Le résultat net des transports ci-dessus indiqués serait favorable à la province et aux municipalités de la Colombie-Britannique (bien que le choix de l'année relativement prospère de 1937 amoindrisse de beaucoup les avantages monétaires que le plan leur procurera en réalité car, dans la plupart des autres années, le gain du gouvernement provincial et la perte du gouvernement fédéral seraient bien plus considérables). Ces changements seraient encore plus avantageux pour les contribuables de la Colombie-Britannique, vu qu'ils comporteraient le

transport au gouvernement fédéral de taxes actuellement bien au-dessus de la moyenne nationale, et, par conséquent, des mises au point nécessaires pour arriver à un taux uniforme dans tout le pays, puis laisseraient celles (tant provinciales que municipales) qui correspondent à peu près à la moyenne nationale par rapport au revenu. D'après les résultats de 1936, 1937 et 1938 de même que les prévisions budgétaires de 1939, le gouvernement provincial aurait un excédent déterminé de la manière suivante:

## SITUATION BUDGÉTAIRE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE EN VERTU DU PLAN I

(D'après les chiffres de 1936-39)

<i>Crédit</i>		<i>Débit</i>	
<b>Revenus provinciaux</b> . . . . . \$20,000,000		Déboursés . . . . .	\$19,100,000
		<b>Excédent</b> * . . . . .	900,000
	<u>\$20,000,000</u>		<u>\$20,000,000</u>

\* Excédent disponible affecté à l'expansion du service social et de l'éducation et aux dépenses relatives à l'aménagement du territoire, directement ou au moyen de subventions aux municipalités et à la réduction des impôts.

Bien que bénéficiant d'environ \$750,000, les municipalités de la Colombie-Britannique accuseraient un léger déficit en espèces d'après les seuls chiffres de l'année 1937, mais un léger excédent d'après la moyenne des dernières années.

L'examen des dépenses de la Colombie-Britannique pour les services d'enseignement et de prévoyance sociale, cependant, indique qu'elles sont de l'ordre (pour les années 1936 à 1939) de \$3,300,000, soit 23 p. 100 plus élevées qu'elles ne seraient d'après la norme nationale. La Commission est d'avis que certains éléments tendent à porter les frais des services d'enseignement et de prévoyance sociale au-dessus du coût moyen des services équivalents dans les autres parties du pays. Tout de même, tenant compte de ces éléments, la Commission conclut que la Colombie-Britannique assure des services supérieurs à la moyenne. D'autre part, les dépenses de la Colombie-Britannique relatives à l'aménagement sont d'environ \$640,000 par année inférieures à la moyenne de la province pour les années 1928 à 1931. Or cette compression effective des dépenses a sans aucun doute diminué considérablement les mesures de protection qu'il eût été avantageux de prendre.<sup>25</sup> On remarquera que l'excédent accusé par la province, si on donnait suite aux vœux de la Commission, suffirait à compenser amplement ce désavantage.

La Colombie-Britannique n'a évidemment pas besoin d'une subvention d'après la norme nationale dans le moment. Après avoir donné suite aux vœux de la Commission, il serait possible de maintenir les services sociaux à un degré d'excellence au-dessus

<sup>25</sup> Les dépenses pour la protection contre les feux de forêts sont tombées, du chiffre de pointe de \$908,000 en 1930 à \$89,000 en 1933, et à \$425,000 pour la moyenne de la période actuelle de 1936 à 1939.

de la moyenne et de ramener les dépenses relatives à l'aménagement et à la conservation des ressources au niveau atteint avant la période de marasme, grâce à la fiscalité provinciale alors légèrement inférieure à la moyenne nationale. En outre, les contribuables de la Colombie-Britannique économiseraient de 4 à 5 millions de dollars, puisque l'impôt provincial est actuellement bien plus élevé que ne le seraient, pour tout le pays, les impôts transportés au Dominion.

On remarquera, cependant, qu'environ 10 p. 100 du revenu dont jouira encore la Colombie-Britannique représenterait une ristourne de l'impôt minier fondée sur des profits sujets à d'importantes fluctuations; ainsi, la proportion a été de 1 à 7 de 1933 à 1937. On y peut voir une indication de la grande importance relative de cette industrie si variable dans la Colombie-Britannique. Or, les revenus actuels de la province sont encore plus exposés au contre-coup des avatars que subit l'industrie minière. Toutefois, à un degré sans exemple dans l'une quelconque des autres provinces sauf peut-être dans l'Ontario, les services provinciaux sont actuellement, et le seraient encore si l'on donnait suite aux vœux de la Commission, à la merci d'une source de revenu soumise à de fortes fluctuations et qui finirait par disparaître. L'idéal serait de considérer comme capital le revenu provenant de l'actif défectible ou du moins de l'affecter à la mise en valeur de nouvelles ressources. Vu l'incertitude de l'avenir quant à la Colombie-Britannique, incertitude tenant à son économie, les propositions de la Commission ont pour principal mérite d'assurer les moyens de maintenir au moins les normes canadiennes au cas où les industries d'exportation de produits primaires subiraient un coup inattendu, ou si les ressources naturelles les plus précieuses devenaient complètement épuisées.

## 10. LE DOMINION

De toute évidence si les transports de sources d'impôts et de dépenses proposés par la Commission améliorent l'état financier de chaque gouvernement provincial (ou municipal), dans l'ensemble, le gouvernement fédéral subira une perte. N'oublions pas que les finances provinciales s'amélioreront par suite d'économies nettes dans les frais de perception des impôts plutôt que de l'accroissement dans les charges du Dominion. (Nous ne tenons compte ici que des sommes épargnées spécifiquement par les gouvernements intéressés. De bien plus grande importance seraient les économies réalisées par les hommes d'affaires à cause de l'allègement des charges fiscales non moins que de la disparition des impôts doubles ou triples qui frappent les corporations commerciales ou les particuliers.) Mais, compte tenu même de toutes les économies réalisables dans les frais administratifs de l'Etat en vertu du Plan, le Dominion perdrait encore près de 40 millions de dollars par année (d'après la moyenne de 1936-1939) sans parler de l'amortissement des dettes provinciales (et municipales, dans le cas de Québec) prises à charge. Si les taux actuels de l'intérêt persistent, la conversion de ces dettes produira les économies prévues quand viendront à échéance les obligations provinciales portant un intérêt élevé. (D'autre part, le Dominion accepterait les engagements fort importants et éventuels, attribuables à un relèvement dans le taux de l'intérêt et à l'agio sur les titres payables en devises étrangères, charges qui ressortissent en réalité moins aux provinces qu'au Dominion, attendu qu'il appartient à ce dernier de déterminer la politique à suivre en matière monétaire ou à l'égard des changes étrangers.) Le Plan permettrait aussi d'effectuer d'appréciables diminutions dans les frais des secours aux chômeurs. En effet, comme le Dominion les prendra à sa charge, il deviendra possible et même nécessaire d'aborder la question d'un point de vue national, en vue de réaliser la coordination des programmes d'action à l'égard de la fiscalité, des emprunts ou de la monnaie, des subventions et de la protection accordées à l'industrie et à l'agriculture, de l'exécution des travaux publics, de l'enseignement professionnel et des moyens de déplacement de la main-d'œuvre. Les principales économies à réaliser proviendraient précisément d'une telle coordination, jointe à l'adoption de méthodes pratiques et efficaces. La solution apportée au problème du chômage par le Dominion entraînera l'Etat dans des dépenses directes plus considérables advenant certaines circonstances; il permettra, d'un autre côté, d'éviter une bonne partie du gaspillage qui résulte maintenant de la diversité des programmes mis à exécution

par les gouvernements intéressés et de l'absence de toute délimitation nette des responsabilités. Ce qui est plus important encore, la prise à charge de ces secours par le Dominion et l'élaboration d'un programme d'ordre pratique à cet égard devraient mettre fin aux obligations dont le régime actuel obère le revenu national et stimuler l'augmentation de ce dernier, d'où résulterait l'abaissement du fardeau relatif et du coût proportionnel des secours. A ces avantages il convient de joindre l'amélioration des perspectives d'avenir pour les chômeurs.

En guise de compensation au coût immédiat du Plan, le Dominion, acquérant la haute main exclusive sur les trois instruments fondamentaux de la fiscalité moderne, serait en mesure d'élaborer un régime fiscal de nature à produire les revenus nécessaires tout en allégeant de beaucoup le fardeau que doit porter l'économie nationale et en le répartissant avec une bien plus grande équité entre les contribuables pris en particulier, ou les groupes de contribuables des diverses régions du pays.<sup>26</sup>

Les transports projetés auraient d'abord pour résultat de créer l'uniformité dans les impôts sur le revenu, sur les corporations commerciales et les droits de successions. Les contribuables des provinces Maritimes et de Québec paieraient davantage, tandis que ceux du Manitoba et de la Colombie-Britannique paieraient moins. Sans doute procéderait-on ensuite au prélèvement des revenus suffisants pour dédommager le Dominion des pertes subies à cause de ces transports. (N'oublions pas que le projet de la Commission facilitera l'équilibre des budgets dans toutes les provinces et cela, pour plusieurs d'entre elles, en dépit d'une expansion considérable de leurs services. L'effet d'un tel état de choses à l'égard des contribuables ne saurait se comparer qu'à la situation où l'on se trouverait si les gouvernements provinciaux percevaient maintenant des impôts en vue d'augmenter ainsi leurs services tout en équilibrant leurs budgets. Outre l'impossibilité d'y arriver en certains cas et les iniquités qui en résulteraient, il en coûterait beaucoup plus cher dans l'ensemble aux contribuables canadiens que pour des services identiques tels que pourvus par le Plan I.) La méthode à adopter en vue d'augmenter les revenus dépendrait de l'état économique et des programmes politiques de l'heure, mais notre analyse des finances<sup>27</sup> tend à démontrer que l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et le relèvement considérable des barèmes qui intéressent les catégories de revenus basses ou moyennes constitueraient la

<sup>26</sup> A noter, toutefois, certaines restrictions au pouvoir fiscal du Dominion, inhérentes au Plan I et exposées p. 85.

<sup>27</sup> Voir Vol. I, c. VIII.

méthode la plus efficace et la plus économique. La comparaison avec les pays étrangers aurait aussi pour effet d'indiquer que les droits de succession pourraient produire une proportion plus considérable des recettes qu'à l'heure actuelle.

L'augmentation sensible que subirait le déficit du Dominion par suite du projet de la Commission n'aurait rien d'alarmant, vu la situation bien plus favorable où se trouverait le gouvernement fédéral pour réaliser une politique financière et monétaire de grande envergure, aussi bien en période de prospérité qu'en temps de marasme; vu aussi le soulagement qu'un régime de fiscalité cohérent et rationnel apporterait au commerce et à l'économie en général.

La mise en œuvre des vœux formulés par la Commission assujettirait le Dominion au contre-coup de toutes les violentes fluctuations des finances **publiques au Canada; ce qui est essentiel pour que les programmes d'action en matière financière, monétaire et économique soient coordonnés de façon à réduire les frais d'administration au pays, à amoindrir et contribuer à régler les oscillations du cycle économique.** Les gouvernements provinciaux et les municipalités garderaient des revenus et des dépenses relativement stables et, grâce aux subventions d'après la norme nationale, seraient assurés de l'indépendance et de la sécurité en matière financière, et en mesure d'assurer des services conformes à la norme. Mais le Dominion accuserait les déficits ou les excédents ultimes. Alors que les autres gouvernements pourraient établir chaque année un budget assez exact, le Dominion devrait tenir compte du cycle économique plutôt que d'une période financière déterminée. Il en résulterait une synchronisation de la politique financière avec la politique monétaire et économique grandement à l'avantage de tous.

L'un des éléments les plus importants de cette synchronisation résiderait dans la restriction à un seul organisme, le parlement du Canada, du soin de combler les déficits et d'entreprendre des travaux publics en temps de marasme comme de rembourser les dettes en temps de prospérité. Ainsi serait possible la réalisation d'une politique cohérente de longue portée et d'ordre national à l'égard de la monnaie, de la douane, de l'industrie, des transports et de l'aménagement économique. Pour cette raison, la Commission ne formule pas de proposition précise quant à l'établissement de caisses d'amortissement, du fait de la dette qu'assumerait le Dominion ou de sa dette actuelle, étant persuadée que le remboursement (ou l'augmentation) de la dette doit s'adapter

au cycle économique et aux programmes d'action coordonnés et d'ordre national.

Afin d'indiquer en entier les résultats à prévoir de l'application du Plan I, il importe d'exposer, outre les avantages qu'en retireront les gouvernements provinciaux et les municipalités (avantages qui se traduiront soit dans l'abaissement des impôts soit dans l'amélioration des services fournis aux habitants des provinces), l'alourdissement de la fiscalité que supporteront les contribuables fédéraux. Il ne serait guère conforme à la réalité de considérer ce dernier aspect sous l'angle provincial, attendu que ce ne sont pas les provinces ni les gouvernements provinciaux, comme tels, qui paieraient, mais les citoyens canadiens de tout le pays, tous dans les mêmes conditions et conformément à leurs moyens. Ainsi que nous le faisons remarquer au chapitre relatif à la fiscalité, les impôts que nous conseillons d'abandonner entièrement au Dominion ont trait surtout au revenu et à la richesse d'ordre national, dus pour une bonne part à l'exécution de programmes d'intérêt national et qu'on ne saurait confondre avec les réalisations d'ordre purement régional ni avec les besoins des diverses régions prises en particulier. Cependant, sous le régime actuel, la plus grande partie de ce revenu et de cette richesse reste concentrée dans un petit nombre d'endroits. En conséquence, certains gouvernements provinciaux se trouvent dans une situation très favorable à l'égard des réserves de ressources imposables, et d'autres, dans un état de grande infériorité. A vrai dire, dans la mesure où il tend à mettre fin à ces inégalités, le projet de la Commission paraît sans doute enlever quelque chose aux gouvernements provinciaux maintenant favorisés du sort. Mais, ainsi que nous l'indiquons ailleurs, la continuation du régime actuel coûtera aux citoyens des provinces riches plus que les modifications fiscales préconisées par la Commission. On ne saurait découvrir aucun sujet de plainte ni l'indice d'une injustice ou d'un passe-droit dans un régime sous lequel tous les citoyens du Canada, en quelque province qu'ils demeurent, paient des impôts identiques aux gouvernements provinciaux de façon à leur permettre de remplir leurs fonctions sans imposer un fardeau trop onéreux aux citoyens. En réalité, de cette façon seule on pourra venir en aide aux provinces où le besoin se fait sentir peut-être à cause de la réalisation de politiques fédérales. Les programmes d'action économique d'ordre national, adoptés dans l'intérêt de tous, ont forcément pour résultat d'appauvrir certaines régions et d'en enrichir d'autres. Le seul corollaire équitable réside dans un impôt national qui atteint également les citoyens de toutes les provinces, et qui permet ainsi la répartition du

revenu excédentaire entre les divers gouvernements provinciaux pour les aider à remplir leurs fonctions sans imposer aux citoyens un fardeau trop onéreux.

Néanmoins, on ne saurait prévoir avec la moindre exactitude les sommes que les habitants de chaque province devraient verser par suite du relèvement nécessaire dans les impôts fédéraux en vue de créer les fonds du Plan. Aux fins de cette évaluation, nous avons fixé à 40 millions de dollars le montant net des frais que le Plan imposera au Dominion en tenant pour acquis que tous les chômeurs aptes au travail toucheront les secours directs d'après les barèmes actuels. Prenant cette évaluation pour point de départ, il faudrait ensuite déterminer les impôts fédéraux qu'il importerait de relever, prévoir les nouveaux barèmes et évaluer l'incidence définitive de l'impôt. Ainsi que la Commission a dû le noter à plusieurs reprises, la province dans laquelle un impôt est acquitté n'est pas forcément la province où a été gagné le revenu imposable. En conséquence, mettons bien en lumière que le calcul, effectué à l'aide de n'importe quelle formule, de la somme d'impôts nationaux payés par les habitants d'une province en particulier ne saurait être exact et peut même induire gravement en erreur. On ignore trop, dans ces calculs, le caractère vraiment national de plusieurs des impôts examinés; la répartition inégale, due en partie aux programmes politiques fédéraux, du revenu imposable; le stimulant que constituera peut-être pour le revenu national une refonte du régime fiscal; en somme, les éléments mêmes sur lesquels la Commission fonde ses propositions en matière de fiscalité.

D'autre part, nous pouvons indiquer ce qu'il en coûterait aux habitants de chaque province, à cause de la répartition actuelle des pouvoirs et des obligations, pour combler les déficits provinciaux et produire les excédents applicables à l'amélioration des services prévus au Plan I. Cet exposé constituera un intéressant commentaire de l'injustice et de l'impraticabilité qui caractérisent le régime actuel.

IMPÔTS ADDITIONNELS PAR FAMILLE QUI AURAIENT ÉTÉ NÉCESSAIRES SOUS LE RÉGIME ACTUEL POUR METTRE LES BUDGETS PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX DANS LA SITUATION PRÉVUE AU PLAN I\*, EN L'ANNÉE 1937

		Revenu moyen par famille
	\$	\$
Ile du Prince-Edouard.....	11.12	774
Nouvelle-Ecosse.....	7.08	1,159
Nouveau-Brunswick.....	20.25	1,029
Québec.....	27.58	1,344
Ontario.....	3.25	1,504
Manitoba.....	20.36	1,408
Saskatchewan.....	63.92	830
Alberta — au taux actuel de l'intérêt...	4.46	1,122
— au taux intégral de l'intérêt.	20.20	
Colombie-Britannique.....	7.22	1,317

\* Aux fins de ce calcul, nous ne tenons pas compte des caisses d'amortissement provinciales (c'est-à-dire qu'il faudrait augmenter davantage les impôts pour alimenter même les caisses d'amortissement existantes) et nous ajoutons aux chiffres 40 p. 100 des frais, imputés sur le capital, des travaux de secours.

La Commission ne veut pas créer l'impression qu'elle voit avec indifférence les lourdes charges additionnelles et l'augmentation sérieuse des déficits que son projet comporterait pour le gouvernement fédéral même dans les circonstances les plus favorables. Le Dominion doit se préparer, en outre, à faire face à des exigences exceptionnelles et d'une importance impossible à prévoir. Mais, qu'il s'agisse d'assurer aux Canadiens une administration plus efficace et économique en temps normal ou de parer aux coups inhérents à une crise, la Commission est convaincue que l'intérêt du Dominion réside avant tout dans l'établissement sur un fondement solide et équitable des relations entre le Dominion et les provinces. Les frais immédiats qui en résulteront pour le gouvernement fédéral lui seront remboursés amplement par les économies réalisées, la plus grande efficacité de l'administration, la sécurité assurée aux épargnistes et aux bénéficiaires des services provinciaux, la création de moyens propres à assurer le respect des normes nationales et fondamentales en matière d'enseignement et de bien-être social, l'exécution d'utiles programmes d'aménagement économique, et le stimulant dont jouira le revenu national grâce à ses recommandations.

RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE D'IMPÔT

I. IMPÔTS SUR LE REVENU PERSONNEL

L'impôt sur le revenu est l'instrument moderne de taxation présentement le plus exploité. Il y a possibilité de l'adapter avec plus de soin aux circonstances particulières et de le rendre ainsi plus juste dans son incidence que tout autre impôt. Il s'adapte de lui-même et automatiquement aux fluctuations économiques. Il peut rapporter un revenu déterminé en obérant, moins lourdement que toute autre taxe, l'économie nationale parce qu'il est une charge sur le revenu excédentaire plutôt que sur le coût de la vie. Cela revient à dire qu'un individu n'est obligé de le payer que s'il a un revenu supérieur à ce qui est nécessaire à sa subsistance. Ainsi il n'est pas mis d'obstacle à l'embauchage à des gages ou salaires qui ne dépassent pas le niveau de subsistance, et c'est probablement dans ces domaines secondaires de l'embauchage que réside surtout la solution de notre problème du chômage. L'impôt sur le revenu se perçoit directement et économiquement, sans frais cachés ni gaspillage. Il est devenu de nos jours partie intégrante du régime économique, politique et social. C'est la méthode la plus efficace qu'on ait encore imaginée jusqu'ici, dans le cadre de l'économie capitaliste, pour atteindre les objectifs sociaux et humanitaires de notre civilisation, pour faire bénéficier la société en général de la richesse que seule une société organisée permet d'édifier, pour conserver la liberté de l'initiative individuelle et en même temps permettre de financer certains services auxquels peut pourvoir de façon plus économique la communauté tout entière.

Toutefois, ainsi que le fait voir notre analyse du régime fiscal existant au Canada,<sup>1</sup> l'impôt sur le revenu, en notre pays, (comportant en plusieurs provinces un impôt provincial en plus de l'impôt fédéral) n'a pas donné de résultats proportionnés à ses possibilités. L'application en est affaiblie et grandement faussée par le partage actuel de la juridiction. Sous l'empire de notre présent régime, on ne peut pas l'appliquer de la façon la plus équitable et la plus efficace possible. Nous avons exposé quelques-uns des résultats du partage actuel de la compétence administrative et les inévitables frictions et injustices occasionnées par la course aux revenus.<sup>2</sup> Les barèmes varient d'une province à

<sup>1</sup> Voir Volume I, c. VIII.

<sup>2</sup> La situation ressemble beaucoup, mais d'une façon bien plus accentuée, à celle qui existait en Ontario avant l'abolition de l'impôt municipal sur le revenu, impôt que le premier ministre et trésorier provincial, dans son exposé budgétaire du 9 mars 1937, a qualifié de "système déplorable, plein d'inégalités, d'anomalies et de difficultés".

l'autre, d'une municipalité à l'autre parfois, et dans une mesure extrême à l'égard des revenus moyens et élevés, ce qui crée de graves injustices et entrave grandement la liberté de mouvement.

IMPÔT SUR LE REVENU, FÉDÉRAL, PROVINCIAL ET MUNICIPAL EXIGIBLE D'UN HOMME MARIÉ SANS ENFANT\*

(Antérieurement à l'augmentation de 20 p. 100 des barèmes fédéraux annoncée dans l'exposé budgétaire du 12 septembre 1939, et avant l'augmentation des budgets de guerre au Royaume-Uni et en France.)

Revenu brut	\$3,000	\$10,000	\$100,000
Impôt payé par un résident de			
Charlottetown (I.P.E.):.....	61 90	821 20	38,249 15
Halifax (N.-E.):.....	30 00	546 00	32,518 50
Saint-Jean (N.-B.):.....	30 00	636 00	35,283 50
Québec (P.Q.):.....	30 00	546 00	32,518 50
Montréal (P.Q.):.....	33 00	655 20	39,022 20
Toronto (Ontario):.....	44 55	778 70	39,920 54
Winnipeg (Manitoba):.....	77 04	993 28	46,864 62
Régina (Saskatchewan):.....	71 50	1,034 25	58,230 90
Edmonton (Alberta):.....	65 00	1,036 00	58,228 50
Victoria (C.-B.)‡.....	60 00	1,051 00	55,513 50
New-York, (E.-U.).....	28 00	655 00	38,274 00
Londres (Angleterre).....	283 13	1,910 63	50,120 00
Paris (France).....	579 00	3,564 00	54,239 00

\* Prenant pour acquis que le revenu est entièrement gagné dans les colonnes de \$3,000 et de \$10,000, et que la proportion est de \$14,000 dans la colonne de \$100,000.

‡ On ne prévoit pas ici l'exemption consentie par la Colombie-Britannique quand il y a division du revenu provenant de corporations de cette province.

Nous avons fait remarquer le caractère d'intégralité et d'interdépendance de notre économie, élaborée par des mesures d'ordre national et fonctionnant comme un tout dans les cadres de la nation; l'inégale répartition des revenus qui en résulte dans les diverses régions du Canada, surtout celle des revenus excédentaires imposables; les fluctuations marquées et en grande partie irréductibles des revenus dans les diverses régions; la marge très grande entre les revenus disponibles pour les services provinciaux dans les diverses provinces; l'impossibilité où se trouvent parfois certaines provinces d'assurer des services conformes à la norme canadienne; et, finalement, la difficulté pour certaines provinces, par suite du contrôle limité qu'elles exercent sur de simples fractions de l'économie nationale, de procurer la sécurité à leurs citoyens ou à ceux qui y placent de l'argent.

Que la juridiction provinciale (et municipale) ne soit pas appropriée au domaine de l'impôt sur le



revenu, cela ne tient qu'en partie aux obstacles qu'elle crée à l'institution d'un régime fiscal pratique et efficace pour l'ensemble du pays. L'impôt sur le revenu, par suite de la nature de l'économie canadienne, n'est productif que dans certaines provinces. Celles où l'impôt provincial sur le revenu est, ou serait, relativement improductif, sont outrées à la pensée que le revenu gagné dans la sphère de leur juridiction se concentre,—par suite du jeu des politiques d'ordre national,—dans les provinces plus fortunées où il devient taxable pour fins provinciales.

Les fluctuations des taux de l'impôt, les exemptions et les autres règles imposées par les gouvernements provinciaux gênent le Dominion, et vice versa, d'une façon fort arbitraire et imprévisible, et les divergences entre les cédules et les règlements des divers gouvernements taxant le même individu ne vont pas sans causer des récriminations. Nous devons aussi souligner jusqu'à quel point le partage actuel de la compétence, — à quoi s'ajoute l'impuissance du Dominion à amener les provinces à se conformer à des traités sur des sujets qui sont du ressort provincial,\*— nuit au Canada pour la conclusion d'accords internationaux efficaces au sujet des impôts sur le revenu, devenus nécessaires depuis quelque temps. Cet état de choses pourrait, entre autres désavantages, avoir celui d'empêcher le Canada d'obtenir un traitement équitable pour les Canadiens qui placent de l'argent à l'étranger, et celui de détourner les étrangers de placer leurs fonds au Canada.

La Commission croit désirable, conformément à la pratique moderne, que l'impôt sur le revenu soit utilisé comme régularisateur et comme principal moyen d'équilibrer tout le régime fiscal. La nécessité s'en fait sentir surtout à cause des charges fisca-

les dont sont grevés les frais commerciaux, les petites industries et les catégories inférieures de revenus. On n'atteindra le taux et la courbe de progression nécessaires à la réforme de la présente structure fiscale qu'en plaçant cet instrument régularisateur de la fiscalité sous une autorité unique. Cette autorité ne peut être que le Dominion.

La Commission attache certes beaucoup plus d'importance à l'effet avantageux que la réforme du régime fiscal aurait sur le revenu national qu'à certaines économies inhérentes à la perception centralisée; mais celle-ci n'en aurait pas moins pour effet de réduire les frais de perception des impôts et d'assurer plus d'efficacité dans le système.

A cause du besoin croissant de services sociaux à participation des intéressés, dont on propose à l'ordinaire de faire les fonds à l'aide de prélèvements sur les salaires, simples variantes de l'impôt sur le revenu, en somme, il importe, de plus en plus, d'assurer l'unité de la perception. Pour obtenir la participation des intéressés aux régimes d'assurance-chômage et de secours-chômage du Dominion, ou aux services provinciaux de bien-être social établis en collaboration avec le Dominion, il est essentiel de coordonner les primes à l'impôt général sur le revenu et tout le régime fiscal. Si la province effectue des prélèvements de ce genre, il devrait y avoir entente avec le Dominion, qui a aussi les siens, pour qu'il y ait un système unique de perception.

La Commission recommande en conséquence que les provinces et, du fait même, leurs municipalités se retirent entièrement du domaine de l'impôt sur le revenu personnel, (mais qu'elles retiennent dans le domaine de leur compétence le droit, si elles le veulent, de prélever des primes d'assurance sociale sous forme d'impôt proportionnel sur les gages et salaires). Cela fait partie essentielle de notre plan financier. Mais la recommandation s'appuie aussi sur l'équité entre les contribuables et les provinces, et sur une saine politique fiscale et sociale.

\* Voir la décision de Lord Atkin dans *Attorney-General of Canada vs Attorney-General of Ontario et al.*, [1937] A.C. 316.

## 2. IMPÔTS SUR LES CORPORATIONS COMMERCIALES

Nous avons déjà indiqué dans le Volume I, l'accroissement des impôts sur les corporations commerciales, et exposé la situation existant en ce domaine.<sup>3</sup> Le présent régime est impossible à décrire. L'impôt le plus important est celui qui frappe le revenu des corporations commerciales, et que perçoivent le Dominion et la plupart des gouvernements provinciaux. Il existe, en outre, des impôts perçus par un ou plusieurs gouvernements sur des objets très variés, tels que le capital-actions, le nombre de maisons de commerce, le revenu brut, le chiffre de la production, la période d'exploitation, l'étendue des voies ferrées ou des fils, le parcours en exploitation, la circulation de billets, les primes d'assurance, les placements et les dépôts. Ces impôts s'appliquent, à différentes conditions, aux banques, aux magasins à succursales, aux compagnies hydro-électriques, aux compagnies de finance, de gaz, de céréales, d'assurance, de placement, d'immeubles, de prêts, aux compagnies minières, pétrolières et de pipe-lines, aux champs de course, aux compagnies de chemin de fer, de wagons-lits, de navigation, de télégraphe, de téléphone, de tramway, de fiducie, d'assurance contre l'incendie et les accidents ou de cautionnement, ainsi qu'aux compagnies d'objets divers. Ces impôts se sont multipliés d'une façon tout à fait illogique et désordonnée, et vont à l'encontre de toutes les données d'une saine fiscalité.

D'un bout à l'autre du Dominion, la Commission entendit des plaintes au sujet de l'injustice qui résulte du chaos actuel dans les impôts sur les corporations, et les frais inutiles qui accablent ceux qui se conforment à l'impôt.<sup>4</sup> De façon générale, nous trouvons ces plaintes bien fondées.

L'on reproche, en premier lieu, au présent régime d'avoir fait du commerce même un objet de mesures fiscales. La perception, par l'entremise d'une corporation commerciale, d'impôts sur les salaires, intérêts et dividendes versés, demeure, il est vrai, un procédé peu coûteux et guère compliqué.<sup>5</sup> Mais au Ca-

nada, les échanges commerciaux eux-mêmes font l'objet d'un impôt. Environ vingt millions de dollars d'impôts fédéraux et provinciaux sur les corporations commerciales proviennent de taxes spécifiques qui n'ont aucun rapport avec les bénéfices nets, et sont naturellement devenus des charges obligatoires, comprises dans les frais généraux. A ce titre, ils accroissent les frais de production du commerce canadien en général, l'empêchent, dans une certaine mesure, de soutenir la concurrence, et font disparaître les entreprises qui en dépendent. Le reste du revenu tiré des impôts sur les corporations commerciales (soit presque le revenu entier du Dominion et à peu près 40 p. 100 de celui des provinces), provient d'impôts sur les corporations commerciales, lesquels ne sont pas, à proprement parler, des impôts sur le revenu. Ils s'appliquent au revenu net de toute *corporation*, suivant un taux uniforme, mais ne sont pas adaptés au revenu net des *propriétaires* de la compagnie suivant un taux uniforme ou progressif. De plus, bien qu'ils ne constituent pas, comme les impôts spécifiques sur les corporations commerciales, une charge obligatoire sur le commerce, ils causent un certain préjudice aux placements industriels (surtout durant une période d'accroissement successif des taux), en regard des autres formes de placement, ou de la thésaurisation.

L'on ne saurait évidemment calculer jusqu'à quel point la déviation de placements, l'accroissement des frais du commerce et la disparition des entreprises qui en dépendent, diminuent le revenu national, accroissent le chômage et empêchent le Canada de soutenir la concurrence dans le domaine du commerce international. Toutefois, cet état de choses paraît d'autant plus regrettable que chaque dollar actuellement prélevé sur le commerce, par voie d'impôt direct, pourrait être perçu sans aucun des désavantages précités, grâce à une mise au point convenable apportée à l'assiette des impôts auxquels sont assujettis les propriétaires d'entreprises commerciales.

L'on reproche également au régime actuel les injustices inévitables, le manque d'uniformité et d'efficacité qui découlent de la division des pouvoirs en matière fiscale. Les corporations commerciales ont naturellement adapté leur exploitation aux circonstances de la politique nationale et de la concentration du pouvoir et des revenus entre les mains de quelques-uns, éléments fort caractéristiques, ainsi que nous l'avons déjà noté, de l'économie canadienne. Plusieurs provinces ont été amenées, par conséquent, à inventer des formules complexes, variant presque dans chaque cas et à l'égard de chaque genre de commerce, applicables à tous les biens qui sont de leur compétence, ou qui, dans les

<sup>3</sup> Voir Volume I, c. II et c. VIII.

<sup>4</sup> Pièce 88, mémoire de la *Canadian Manufacturers' Ass'n*; Pièce 267, mémoire du *Citizens' Research Institute*; Pièce 394, mémoire de la Chambre de commerce du Canada; Pièce 188, mémoire des *Associated Boards of Trade of B.C.*; Pièce 202, mémoire de la *Victoria Chamber of Commerce*; Pièce 268, mémoire du *Toronto Board of Trade*; Pièce 343, mémoire de la Chambre de commerce du district de Montréal; Pièce 107, mémoire des Banques à charte du Canada; Pièce 113, mémoire de la Fédération canadienne des maires et municipalités; Pièce 92, mémoire de la *Canadian Life Insurance Officers' Association*. On trouvera dans cette partie, au chapitre VIII, une discussion sur ce qu'il en coûte pour se conformer à l'impôt.

<sup>5</sup> Avant 1926, les dividendes de corporations frappées d'un impôt fédéral se trouvaient exempts, entre les mains des contribuables, de l'impôt normal, mais non de la taxe additionnelle ou sur-taxe. Par suite de cette exemption, l'impôt sur les corporations pouvait être considéré, du moins en partie, comme un impôt normal prélevé à la source, bien que le Dominion, à l'encontre de la Grande-Bretagne, n'accordât aucun abattement aux actionnaires dont le revenu était trop faible pour faire l'objet d'un impôt quelconque sur le revenu, ou d'un impôt dont le taux était inférieur à celui de l'impôt sur les corporations.

cas extrêmes, servent à prélever autant d'argent que les corporations commerciales jugent opportun de payer avant de retirer leur placement et de cesser toute exploitation dans la province. D'autre part, il est évident que, bien souvent, la corporation ne saurait se retirer une fois sa mise de fonds initiale effectuée. Il en résulte donc que, dans une même province, le taux des impôts applicables aux capitaux placés dans différents genres de corporations commerciales varie considérablement; que le taux des impôts applicables aux immobilisations de corporations du même genre varie d'une province à l'autre, que l'on frappe d'impôts doublés — et triplés, — et sans tenir aucun compte du revenu qu'ils rapportent, les placements faits dans les corporations dont l'exploitation s'étend à tout le pays; que l'on peut faire et que l'on fait subir délibérément un traitement d'exception à certains genres de corporations commerciales; qu'enfin l'on accroît inutilement et démesurément les frais de règlements des impôts. Il convient de souligner, encore une fois, que l'on pourrait prélever les mêmes revenus sans recourir à aucun de ces impôts inéquitables et d'exception.

L'origine et l'explication de ce régime dérivent de la division de la compétence dans le domaine fiscal, du désir des provinces de frapper d'impôts des objets qui ne sauraient, du point de vue économique, être considérés comme provinciaux, de la nature plutôt indirecte et dissimulée de l'impôt et du manque corrélatif de protestations organisées. Il ne parut pas trop onéreux à l'époque où les impôts étaient purement nominatifs, car leur perception directe des corporations commerciales était si facile et peu coûteuse qu'elle faisait oublier les iniquités d'ordre secondaire qu'elle entraînait. Mais la tendance à la hausse qu'ont toujours manifestée les taux d'imposition s'est accrue de façon alarmante depuis quelques années. Le chiffre total des impôts perçus des corporations commerciales (par le Dominion et les provinces) est le double de celui de 1929.<sup>7</sup>

En conséquence, la Commission recommande que les provinces délaissent complètement le domaine (défini plus loin) des impôts sur les corporations commerciales. L'on ne saurait réaliser autrement aucun espoir d'uniformité dans les impôts qui grèvent le commerce. Cette décision aurait pour résultat d'entraver la tendance croissante à opprimer les corporations commerciales les plus exposées; de réduire les frais et les embarras que cause le règlement d'impôts multiples; et, en définitive, de permettre au

Dominion éventuellement, dans la plupart des cas, de remplacer ces impôts par un relèvement de l'impôt sur les corporations et de le mettre en mesure d'apporter des modifications d'ordre général au présent régime de fiscalité, d'alléger les frais généraux des entreprises commerciales d'une partie du fardeau fiscal, toutes choses qui auraient pour effet d'encourager l'exploitation de nos ressources de second ordre et l'embauchage de la main-d'œuvre excédentaire.

Il serait inutile d'exposer longuement le bien-fondé de cette conclusion. La présente division de la compétence en matière fiscale, certains accidents et la pression exercée de temps en temps, le défaut de compréhension des conséquences économiques et de responsabilité définie à leur égard causent actuellement une confusion d'une injustice si flagrante et qui obère si gravement notre industrie et l'exploitation de nos ressources, nos épargnistes et notre main-d'œuvre, qu'une réforme radicale et générale s'impose.

Ces impôts, dont on trouvera la liste ci-dessous, sont inclus dans les transports recommandés au Plan I. Il convient, cependant, d'indiquer que ce vœu ne s'applique pas à tous les impôts versés par les corporations commerciales, et ne comprend pas les honoraires provenant véritablement de l'émission de permis par les provinces et les municipalités, les impôts sur les biens-fonds, ni la taxe de vente perçue par l'entremise des corporations commerciales.

L'on a joint à ce vœu le projet de remettre aux provinces une partie des deniers perçus des corporations minières ou pétrolières. La Commission propose que le montant de cette remise soit égal à 10 p. 100 des bénéfices de chaque corporation provenant de l'exploitation des ressources minières et pétrolières de la province, et que ce montant soit versé aux provinces où a lieu l'exploitation. L'on ne saurait évaluer qu'approximativement, à l'heure actuelle, les montants en jeu, mais l'on pourrait se procurer sans difficulté, à l'avenir, par le moyen de déclarations d'impôt dressées sur des modèles appropriés, tous les renseignements requis à cet égard. Entre temps, nous sommes d'avis que les évaluations de la Commission peuvent être tenues pour suffisamment justes à toutes fins utiles.

La Commission recommande également que les bénéfices provenant de l'exploitation de fonderies et d'affineries (pourvu que le minerai employé soit un produit de la province) soient placés dans la catégorie des bénéfices miniers, non seulement en vue de simplifier le problème technique de la répartition des recettes dans le cas d'entreprises conjointes, mais aussi parce que toute entreprise de fonte

<sup>7</sup> Depuis la rédaction de ce chapitre, l'impôt fédéral sur le revenu des corporations commerciales a été majoré de 20 p. 100, et l'on a créé un nouvel impôt sur ces corporations, savoir l'impôt sur les bénéfices excédentaires, pour fins de guerre.

et d'affinage des minerais et des pétroles domestiques prend fin, dans la plupart des cas, quand s'épuise le gisement minier ou pétrolier de l'endroit. Autrement dit, tous les bénéfices des compagnies minières et pétrolières feront l'objet de telle remise, *sauf* les bénéfices du portefeuille, les bénéfices provenant de l'extraction de la fonte ou de l'affinage de produits autres que ceux de la province, et les bénéfices provenant de toute fabrication ou transformation nouvelles du produit affiné. (Dans le cas d'une entreprise telle que la *Hudson Bay Mining and Smelting Company*, dont l'usine se trouve sur la frontière du Manitoba et de la Saskatchewan, la compagnie devra répartir ses bénéfices de la même façon qu'elle le fait actuellement pour les fins de l'impôt provincial.)

Outre qu'il établira le droit des provinces de participer directement aux bénéfices résultant de l'exploitation de leurs ressources défectibles,<sup>8</sup> ce projet leur assurera les revenus nécessaires à la fois pour amortir leurs déboursés d'aménagement et pour régler les dépenses qu'entraîneront les périodes de transition. Il ne faut pas oublier, d'autre part, que bien que ces ressources appartiennent aux provinces, leur exploitation profitable dépend, dans une large mesure, de la politique fédérale en matière douanière, monétaire ou commerciale, ainsi que des déboursés du Dominion au chapitre des transports et de l'aménagement économique, et que ce dernier a un droit égal de participer directement aux bénéfices susdits afin d'être en mesure d'amortir les dépenses que lui a causées l'exploitation des ressources provinciales.

Vu que les bénéfices des compagnies minières entraînent une diminution des ressources naturelles des provinces, il n'est qu'équitable de proposer une remise des impôts perçus dans ce domaine. La proposition ne s'étend pas à d'autres ressources naturelles, telles que les forêts, les sources d'énergie hydraulique, les terres à culture et les pêcheries, parce qu'il est possible, dans la plupart des cas, de les maintenir intactes en ayant recours à des mesures appropriées de conservation.

Il est vrai que l'on ne semble pas, en règle générale, avoir recours à de telles mesures à l'heure actuelle. Toutefois, il s'agit là uniquement d'une question de politique provinciale, et les dispositions générales du plan fiscal dressé par la Commission

<sup>8</sup> Le gouvernement d'Ontario plaide que l'impôt fédéral sur le revenu ne devrait pas frapper les profits provenant de l'exploitation minière. (Partie II du mémoire, pp. 52-55, voir aussi *Tém.* pp. 7584 et suivantes.) La Colombie-Britannique avance qu'une bonne partie de son revenu provenait de l'épuisement de ses ressources naturelles et que le Dominion devrait en tenir compte dans sa politique concernant l'impôt sur le revenu (*mémoire* pp. 181 et suivantes. *Tém.* pp. 5079 et suivantes).

assurent à tous les gouvernements provinciaux les revenus nécessaires à la mise en œuvre de tout programme de conservation opportun et raisonnable. Le public canadien s'intéresse manifestement de plus en plus à la conservation des ressources, de sorte que l'on peut s'attendre à une expansion considérable des travaux de ce genre, une fois assurées les disponibilités requises.

D'autre part, il n'en reste pas moins vrai que certaines ressources naturelles, de genres spéciaux, outre les gisements miniers, sont sujettes à épuisement, en ce sens que leur conservation ou remplacement serait trop dispendieux. Mentionnons, en guise d'exemples, le pin blanc de la vallée de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick; le noyer noir d'Amérique dans le sud-ouest de l'Ontario; l'épinette noire du bas Saint-Laurent; le sapin de Douglas en Colombie-Britannique; plusieurs espèces d'animaux sauvages, ainsi que certaines terres arables des Prairies. Toutes ces ressources sont épuisées, ou en train de le devenir, et le remplacement n'en serait pas facile dans la pratique. Néanmoins, les matières premières de cette nature se prêtent à une évaluation beaucoup plus exacte que les ressources minières cachées sous le sol, et leur rareté ou le monopole dont ils font l'objet leur confère censément un prix qui permet aux gouvernements provinciaux de percevoir, en vertu de la régie fiscale du domaine public dont ils jouissent, des royautés, droits de coupe et honoraires de permis suffisants pour contre-balancer l'épuisement de ces éléments d'actif.

#### APPENDICE

La Commission suggère que les provinces abandonnent tous les impôts sur les corporations commerciales, sauf les licences authentiques, les impôts sur les propriétés immobilières et les impôts de consommation applicables aux corporations commerciales et à tous les consommateurs. Nous ne proposons pas que les corporations commerciales soient exemptées des impôts qui frapperaient leur commerce si ce dernier était exercé par un particulier, mais une taxe imposée sur un genre d'affaires auquel les compagnies seules se livrent peut être en somme considérée comme une taxe sur les corporations commerciales. La Commission fonde sa conclusion sur ce principe qu'une corporation ne peut être taxée pour son commerce par une province (et par les municipalités de cette dernière) autrement que ne peuvent l'être un particulier ou une société. La conclusion de la Commission s'applique en outre à des taxes analogues par lesquelles, d'une façon ou d'une autre, on fait effectivement payer aux entreprises commerciales au delà de l'es-

timation équitable des services rendus à la province ou à la municipalité. Voici une liste incomplète des impôts sur les compagnies provinciales, mais qui indique le genre des impôts à abandonner sur les corporations commerciales.

#### IMPÔTS PROVINCIAUX SUR LES COMPAGNIES

(Applicables dans une ou plusieurs provinces — voir Volume III, les détails de chaque impôt provincial sur les compagnies).

1. Compagnies d'assurance contre les accidents et de cautionnement.
  - (a) Tarif uniforme.
2. Banques.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Nombre de succursales.
  - (c) Moyenne mensuelle du chiffre d'affaires.
  - (d) Excédent de la moyenne mensuelle des dépôts sur la somme moyenne des prêts, et augmentation des placements en valeurs provinciales et municipales pendant l'année.
  - (e) Revenu net.
  - (f) Fonds de réserve et bénéfices non répartis.
  - (g) Banquiers privés.
  - (h) Moyenne des prêts et dépôts.
3. Compagnies de construction.
  - (a) Tarif uniforme: \$500 au plus.
4. Magasins à succursales multiples.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits desservis.
  - (c) Revenu net.
5. Compagnies d'énergie électrique.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits et population desservis.
  - (c) Réseaux et centrales d'énergie électrique (*Electric Power Taxation Act, Alberta*).
  - (d) Revenu brut.
  - (e) Revenu net.
  - (f) Compteurs de courant utilisés.
6. Compagnies de messageries.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits desservis.
  - (c) Milles d'itinéraires.
  - (d) Revenu brut.
  - (e) Revenu net.
  - (f) Surtaxe.
7. Compagnies extra-provinciales.<sup>9</sup>
  - (a) Ventes au détail dans la province.
  - (b) Capital immobilisé ou employé dans la province.
  - (c) Revenu brut des entreprises de construction.
  - (d) Capital nominal et capital-actions.
  - (e) Montant net de l'impôt sur le revenu.
  - (f) Surtaxe de \$50.
8. Compagnies financières.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits desservis.
- (c) Revenu brut.
- (d) Tarif uniforme.
- (e) Revenu net.
9. Compagnies d'assurance contre l'incendie.
  - (a) Montant brut des primes.
  - (b) Tarif uniforme.
  - (c) Montant net des primes.
10. Compagnies de gaz.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits et population desservis.
  - (c) Gaz consommé.
  - (d) Revenu brut.
  - (e) Revenu net.
  - (f) Compteurs de gaz utilisés.
11. Compagnies de céréales.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Élévateurs.
  - (c) Revenu net.
  - (d) Surtaxe.
12. Compagnies d'assurance.
  - (a) Montant brut des primes d'assurance.
  - (b) Montant net des primes d'assurance.
  - (c) Endroits desservis.
  - (d) Placements (compagnies extra-provinciales).
  - (e) Revenu net.
  - (f) Tarif uniforme imposé au siège situé dans la province ou à l'extérieur (assurance sur la vie seulement).
  - (g) Capital-actions.
  - (h) Surtaxe.
13. Compagnies de placements.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits desservis.
  - (c) Revenu brut.
  - (d) Revenu net.
14. Compagnies foncières.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits desservis.
  - (c) Revenu brut.
  - (d) Revenu net.
  - (e) Placements et capital.
  - (f) Placements dans la province.
15. Compagnies exportatrices de boissons alcooliques.
  - (a) Taux uniforme annuel: \$15,000.
16. Compagnies de prêts.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits desservis.
  - (c) Placements et dépôts.
  - (d) Revenu brut.
  - (e) Revenu net.
  - (f) Tarif fixe.
  - (g) Placements dans la province.
17. Compagnies d'exploitation minière.
  - (a) Capital-actions.
  - (b) Endroits desservis.
  - (c) Bénéfices.
  - (d) Revenu net (compagnies de mines métallifères).
  - (e) Ou impôt de 2 p. 100 sur les minéraux. Valeur estimative du minerai extrait de la mine compagnies de mines métallifères exclusivement).
  - (f) Houillères et fours à coke, impôt sur le rendement.

<sup>9</sup> Avant 1938, le Nouveau-Brunswick ne percevait pas d'impôt général sur les corporations commerciales, mais en percevait un sur les compagnies extra-provinciales.

18. Compagnies pétrolières.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Revenu net  
 (d) Nombre et grandeur des réservoirs  
 (e) *Pipe Line Taxation Act*, fondé sur la valeur estimative de la pipe-line.
19. Compagnies de pipe-lines.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Revenu net
20. Compagnies de champs de course.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Nombre de jours de courses  
 (d) Revenu net
21. Compagnies ferroviaires.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Parcours  
 (c) Revenu net  
 (d) Endroits desservis  
 (e) *The Railway Taxation Act*, recettes brutes  
 (f) Accord  
 (g) Surtaxe  
 (h) Tarif uniforme  
 (i) Versement au lieu de taxes, C.N.R.
22. Compagnies de wagons-lits.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Revenu net  
 (d) Immobilisations en wagons utilisés au Canada  
 (e) Charge fixe annuelle ne dépassant pas \$300.
23. Compagnies de navigation.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Revenu net  
 (d) Tarif uniforme.
24. Compagnies de télégraphie.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Revenu brut  
 (d) Revenu net  
 (e) Immobilisations en lignes et en propriétés  
 (f) Nombre de milles de fil utilisé  
 (g) Tarif uniforme  
 (h) Surtaxe
25. Compagnies téléphoniques.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Revenu brut  
 (d) Revenu net  
 (e) Appareils téléphoniques utilisés  
 (f) Recettes du service interurbain
26. Compagnies de tramways.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Milles d'itinéraires  
 (d) Revenu brut  
 (e) Revenu net
27. Compagnies de fiducie.  
 (a) Capital-actions  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Revenu brut
- (d) Recettes brutes provenant des placements au nom de tiers  
 (e) Revenu net  
 (f) Tarif fixe  
 (g) Bénéfices bruts
28. Compagnies diverses.†  
 (a) Capital-actions, valeur des actions ou capital utilisé  
 (b) Endroits desservis  
 (c) Revenu net  
 (d) Rapports annuels et droits d'inscription établis d'après le capital nominal  
 (e) Autres impôts: marchands d'essence  
 (f) Surtaxe
29. Surtaxe imposée aux corporations commerciales.  
 (a) Intérêt.

† Comprenant toutes les compagnies non soumises à un impôt spécial.

### 3. DROITS DE SUCCESSION

En 1867, le Canada comptait peu de grandes fortunes, et les rares concentrations de richesses, qui tiraient leur origine d'une région définie, se composaient de biens localisés tels que terres, marchandises, navires, petites scieries, petites meuneries, etc. L'on connaissait à peine la compagnie à fonds social, nettement caractérisée par l'envergure très ramifiée de ses affaires de même que par la forte densité de ses accumulations de capitaux sous forme de titres. L'avènement du chemin de fer a, de manière directe et indirecte, opéré là une transformation de fond. La réalisation de projets aussi vastes pour l'époque exigeait la mobilisation de tout le crédit national, mais bénéfices et contrôle administratif se concentraient en quelques mains et dans quelques endroits. A mesure que le perfectionnement des moyens de transport favorisait la spécialisation et l'industrialisation (et aussi l'essor extraordinaire de la production et de la richesse), les grandes fortunes, issues en majeure partie de la nouvelle économie nationale, s'accroissaient et se concentraient de plus en plus dans certaines zones métropolitaines en plein essor. L'évolution de ce régime et les répercussions profondes qu'il eut sur les droits successoraux sont mentionnées à plusieurs reprises dans le Volume I.

Lorsque les provinces se mirent à exploiter ce domaine de la fiscalité, elles étaient plus à court de fonds que le Dominion et celui-ci leur a jusqu'à maintenant abandonné sans réserve cette source de revenu, bien que le droit du Dominion de prélever des impôts sur les successions à n'importe quel taux et par n'importe quelle méthode, ne soit aucunement discutable. Au début, les taux étaient peu élevés, les recettes faibles et les inégalités conséquemment insignifiantes. Or, les barèmes ont été, ces dernières années, notablement majorés; la première généra-

tion de millionnaires canadiens a été mise en coupe et, dans la course aux revenus—revenus d'une richesse qui ne peut plus être dite d'origine locale—on a vu surgir l'injustice du double impôt, les entraves au libre mouvement du capital, la pléthore administrative, les frais de justice et de règlement de l'impôt et une singulière disproportion dans la répartition des revenus.

Ces droits prennent deux formes maîtresses: l'impôt perçu sur la masse des biens et généralement désigné par le terme d'impôt sur les successions, et l'impôt sur la part échue à chaque ayant droit, que l'on appelle d'habitude droits successoraux. La limitation constitutionnelle du pouvoir de la province en matière fiscale à "la taxation directe dans les limites de la province" a donné lieu à une suite de jugements embrouillés sur la validité des lois provinciales sur les droits successoraux. Inutile de donner ici une analyse détaillée de ces causes, mais notons quand même que, se conformant aux décisions rendues, chaque province du Dominion impose actuellement des droits de mutation en cas de décès sur toute propriété située dans son territoire et sur toute mutation, dans la province, de biens meubles se trouvant hors de la province.

Cette situation juridique fut cause de grandes injustices et d'inégalités marquées dans le montant de l'impôt exigé des successions de même importance et léguées à des héritiers ayant le même degré de parenté avec le *de cuius*. Une succession dont tous les biens se trouvent dans la province où le défunt était domicilié et légués à des héritiers de cette province n'est imposée qu'une fois; une autre succession de même valeur ayant des biens dans différentes provinces sera imposée une première fois dans chaque province à l'égard des biens qui s'y trouvent et, une seconde fois, pour la mutation de propriété aux ayants droit dans la province qu'ils habitent. Il est évidemment injuste que deux successions identiques dans la même province soient l'objet de prélèvements sensiblement inégaux du seul fait que les actifs de même valeur soient détenus sous des formes différentes. Quoi que l'on puisse dire de l'imposition de la propriété foncière et des biens matériels personnels d'après leur situation géographique, l'application de règles attribuant un site artificiel à des biens personnels immatériels entraîne vraisemblablement des conséquences absurdes. Ainsi, les actions d'une compagnie sont imposées par la province où est situé le bureau de transfert de la compagnie en vertu du principe que lesdites actions sont situées à l'endroit où l'on peut effectivement les négocier. De même, les sommes payables aux termes d'une police d'assurance sont imposées dans la pro-

vince où le paiement s'effectue et l'endroit du paiement peut être déterminé d'après l'endroit où la demande d'assurance a été formulée plusieurs années auparavant.<sup>10</sup>

Les règlements administratifs donnent aussi fréquemment lieu à des retards vexants et à d'autres abus. La plupart des lois provinciales relatives aux droits de succession imposent aux exécuteurs testamentaires et aux administrateurs le soin de communiquer les déclarations nécessaires, interdisent aux compagnies d'assurance de verser les bénéfices en cause et à d'autres compagnies de permettre le transfert d'actions avant que l'autorisation en ait été obtenue des autorités provinciales. Des peines sévères sont même prévues pour toute infraction à ces dispositions. Voilà pourquoi les exécuteurs testamentaires se voient souvent obligés de faire établir par les tribunaux que la succession n'est pas assujettie à l'impôt. Autrement (s'ils veulent réaliser les biens de la succession), ils doivent verser un impôt qui ne leur semble pas légalement dû. Ces ennuis se présentent la plupart du temps, a-t-on prétendu, dans le cas de successions modestes et dans ce cas, si les biens frappés du double impôt en constituent une proportion notable, il peut s'ensuivre un tort grave.<sup>11</sup>

De nombreuses plaintes ont été faites auprès de la Commission par des organisations commerciales au sujet des injustices vexatoires que comporte la situation présente.<sup>12</sup> Plusieurs provinces y virent aussi une raison de se plaindre, bien que ce fût surtout à cause de l'inégalité du rendement pour chacune d'elles.<sup>13</sup>

Logiquement, un régime bien conçu d'ententes réciproques entre les provinces atténuerait probablement les ennuis de la double imposition, mais l'his-

<sup>10</sup> Par exemple, une personne, provisoirement domiciliée dans Québec il y a vingt ans, a demandé une police d'assurance qui, sous l'empire de l'article 213 de la Loi québécoise sur les assurances, était subordonnée à cette loi et payable dans la province. Même si l'assurée avait ensuite élu domicile en Colombie-Britannique pour vingt ans jusqu'à sa mort, à moins qu'elle n'ait fait modifier sa police, le montant payable aux termes de ladite police serait grevé des droits successoraux de Québec, en vertu du principe que la dette est payable et, par conséquent, située effectivement dans les limites de Québec.

<sup>11</sup> Pièce 95, mémoire de la *Dominion Mortgage and Investments Association*, p. 14, et Pièce 394, mémoire de la Chambre de commerce du Canada.

<sup>12</sup> Pièce 66, mémoire du *Regina Board of Trade*, p. 2; Pièce 92, mémoire de la *Canadian Life Insurance Officers' Ass'n*, p. 23; Pièce 95, mémoire de la *Dominion Mortgage and Investments Ass'n*, pp. 10-17; Pièce 236, mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*, p. 52; Pièce 267, mémoire du *Citizens' Research Institute of Canada*, pp. 60-63; Pièce 268, mémoire du *Toronto Board of Trade*, pp. 45-49; Pièce 394, mémoire de la Chambre de commerce du Canada, pp. 5-6; Pièce 401, mémoire du Parti communiste, pp. 61, 68.

<sup>13</sup> Quant à l'attitude des diverses provinces au sujet de la juridiction, voir: mémoire du Manitoba, Partie VIII, p. 55; mémoire de la Saskatchewan, pp. 116-20 (Tém. pp. 1589-97); mémoire de la Nouvelle-Ecosse, p. 52 (Tém. pp. 3497-98); mémoire de l'Île du Prince-Edouard, pp. 47-48; mémoire de l'Ontario, Partie II, pp. 67-69 (Tém. pp. 7661-69); mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 30-31 (Tém. pp. 4062-65).

torique de pareilles ententes conclues dans le passé ne permet pas de croire que cette méthode fournirait le correctif nécessaire ou apporterait un remède durable. Durant plusieurs années, la plupart des provinces du Canada, sinon toutes, conclurent des accords de réciprocité destinés à prévenir la double imposition; ces ententes furent bientôt répudiées.<sup>14</sup> De telles ententes ne fournissent qu'une protection provisoire et aléatoire quand elles sont sujettes à l'abrogation par l'action unilatérale de l'une des parties.

Les aspects de la double imposition dont nous avons signalé l'existence entre les provinces existent aussi entre les provinces du Canada et l'étranger. La double imposition tend à entraver le mouvement des capitaux de placement entre l'étranger et le Canada, et la conclusion d'ententes réciproques entre les autorités fiscales apporte l'unique remède. Certaines provinces ont tenté de conclure de telles ententes, mais les accords qu'elles sont en mesure de conclure ne peuvent jamais avoir la force impérative de traités ou de conventions internationales, et l'on ne saurait attendre des autres nations qu'elles s'entendent avec chacune des provinces du Canada. Le Dominion est mieux à même de négocier les accords internationaux, et il s'y emploierait sans doute si les droits de succession relevaient de ses attributions exclusives et s'il se trouvait ainsi en mesure de tenir les engagements qu'il lui faudrait prendre.

Nous avons discuté à fond dans le premier volume de ce rapport la solidarité économique du pays et la tendance du revenu excédentaire et de la richesse impossible à s'accumuler dans certaines zones métropolitaines où se trouvent situés les bureaux d'administration d'entreprises nationales. Ceci explique en partie la marge qui existe entre les diverses provinces dans le rendement par tête des droits de succession. Ainsi, de 1926 à 1939, 85 p. 100 de toutes les sommes recueillies en droits de succession provint d'Ontario et de Québec bien que l'apport de ces deux provinces au revenu national, durant la même période, ne fut en moyenne que de 65 p. 100. Certes l'ex-

<sup>14</sup> Aux audiences de la Commission tenues à Toronto (Tém. pp. 7667-69), on a rappelé qu'à la suite de l'abrogation par la province de l'Alberta de l'entente qu'elle avait conclue avec l'Ontario, cette dernière province dénonça non seulement l'entente conclue avec l'Alberta, mais aussi avec toutes les autres provinces, et d'autres provinces mirent un terme au régime des ententes réciproques si péniblement édifié.

ploitation de ressources naturelles dans une province est souvent à l'origine de vastes revenus et de riches successions, mais cette exploitation fut souvent aussi facilitée par la politique ferroviaire, commerciale et monétaire. D'autres riches successions résultent de l'accumulation de profits d'entreprises mercantiles, financières, ferroviaires ou d'autres entreprises avec des ramifications à travers tout le pays. Et l'on peut raisonnablement prendre pour acquis, en ces temps modernes, qu'il n'est pas une riche succession qui ne provienne au moins en partie des profits accumulés d'entreprises nationales. Ainsi donc quelle que fût la situation lorsque la richesse était surtout le fruit d'une entreprise locale, on ne peut aujourd'hui réclamer pour la province le droit moral de s'approprier exclusivement cette taxe sous le prétexte que l'accumulation de vastes successions s'explique par la politique provinciale. De fait, si les droits sur les successions devaient être abandonnés aux provinces, la seule façon équitable serait d'instituer un système central de perception et de répartition, peut-être d'après le chiffre de la population dans chaque province.

Les fortes variantes dans le rendement des droits de succession font qu'ils ne sont guère désirables du point de vue de la stabilité des revenus provinciaux. Le décès d'un homme riche peut gonfler hors de toute proportion le revenu d'une province. Une telle manne peut tenter un gouvernement et le faire s'engager dans des programmes de dépenses par trop optimistes. Par contre, l'estimé budgétaire ne peut contenir aucune prévision exacte du rendement des droits de succession, et toute carence peut amener un déficit sérieux dans le budget provincial. Si les droits sur les successions étaient exclusivement du domaine fédéral, le rendement serait beaucoup moins variable du fait qu'il provient d'une population beaucoup plus nombreuse. A tout événement, les revenus du Dominion n'en seraient pas affectés au même point du fait qu'ils sont beaucoup plus considérables et proviennent d'impôts beaucoup plus variés. Moyennant compensation égale au rendement moyen des droits de succession, et cela sous forme de revenus assurés, il n'est pas une province qui ne trouverait sa position fiscale plus stable, et moins sujette à des fluctuations hors de contrôle.

Les variantes dans le rendement et la marge entre les diverses provinces apparaissent clairement dans le tableau que voici:



PERCEPTIONS DE DROITS SUCCESSORAU EN  
REGARD DES REVENUS PROVINCIAUX,  
1926-1937.

—	Apport proportionnel des droits successorau aux revenus provin- ciaux, sauf subsides 1926-1937			Rende- ment pro- portionnel des droits succes- sorau par rap- port à la somme des im- pôts pro- vinciaux (1926- 1937)
	Minimum annuel	Maximum annuel	Moyenne	
	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100.
I.P.E.....	1.9	7.1	4.3	0.2
N.-E.....	4.5	14.1	6.7	2.1
N.-B.....	4.6	18.7	8.1	2.0
Qué.....	10.0	20.4	13.0	27.4
Ont.....	10.4	23.9	17.6	56.1
Man.....	3.0	10.1	5.2	2.9
Sask.....	1.6	3.9	2.7	1.6
Alberta.....	2.2	7.7	4.0	2.8
C.B.....	2.4	5.0	3.8	4.9
				100.0

Dans l'état moderne les droits de succession sont un instrument de politique sociale, notamment comme moyen de sustenter les services sociaux et d'affecter ainsi un peu de la fortune des riches au secours des pauvres. Il y aurait une forte raison de céder ces droits aux provinces si celles-ci étaient entièrement responsables, au point de vue financier, des services sociaux. Mais le fardeau du gouvernement fédéral, en ce qui concerne le coût de la prévoyance sociale, est déjà plus lourd que celui que portent les budgets provinciaux,<sup>17</sup> et si l'on donne suite à notre suggestion de confier au gouvernement fédéral le soin des chômeurs aptes au travail et de consentir des subventions de norme nationale suivant le besoin, il s'avère que le coût de la prévoyance sociale retombera en grande partie sur le gouvernement fédéral. A tout événement, il reste douteux que neuf gouvernements provinciaux puissent utiliser les droits de succession comme instrument de politique sociale sans nuire gravement à l'économie nationale.

<sup>17</sup> BUDGET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE 1937-39\*  
(Sauf les pensions militaires et les soins de surveillance)  
(en milliers de dollars)

—	1937	1938	1939
Dominion.....	111,183	84,141	114,995
Provinces.....	88,724	84,569	82,986

\*Appendice I., p. 37.

Quoique la somme du rendement des droits de succession dans l'ensemble des provinces n'atteigne environ qu'une vingtaine de millions de dollars par année, depuis dix ans, soit de 3 à 5 p. 100 du revenu global du Dominion et des provinces, les droits de succession tels qu'ils sont actuellement perçus nuisent à l'économie canadienne. Les barèmes et l'incidence de l'impôt variant d'une province à l'autre, les riches ont intérêt à choisir avec soin le lieu où ils éliront domicile et placeront leur argent. Ils ne sauraient impunément décider d'habiter un endroit à cause de son charme seulement ou de placer leur argent là où il rapportera le plus. Une province aurait même intérêt à tenir ses droits de succession à des taux relativement peu élevés, afin d'attirer les gens riches chez elle. Pour éviter le double impôt, les épargnants inclineront à borner leurs placements à la province où ils ont élu domicile.<sup>18</sup> On ne saurait blâmer celui qui se voit appelé à acquitter deux fois un même impôt d'avoir recours aux moyens qui s'offrent à lui d'y parer, mais cette entrave à la liberté de mouvement et de placement des capitaux au Canada est contraire à l'intérêt public.

Naturellement, les conséquences économiques et sociales de droits de succession élevés ont une importance considérable pour l'économie de la nation. On soutient parfois que les droits de succession sont prélevés sur le capital, et que, contrairement à l'impôt sur le revenu, ils tendent donc à épuiser les ressources d'un pays en capitaux. Cette affirmation, dans les circonstances ordinaires, est mal fondée. Ces droits ont pour effet de réduire les ressources en capitaux de l'état, mais, remplacent d'autres impôts qui seraient autrement nécessaires. Ainsi s'ils atteignent certains citoyens, ils permettent à d'autres d'épargner. Certains particuliers sont, d'un autre côté, portés à épargner davantage, afin de léguer une fortune qu'ils considèrent suffisante à leurs héritiers. Il va de soi que, tout comme l'impôt excessif sur le revenu est de nature à amener les contribuables à négliger les gains additionnels que de lourdes taxes viendraient frapper, de même l'excès dans les droits de succession risque de déterminer les citoyens à fuir les occasions de s'enrichir davantage et à placer plutôt leur argent en rentes.<sup>19</sup>

Tout en admettant que des impôts sur les successions à un taux exorbitant puissent comprimer le revenu national, il ne semble pas que nous en soyons là au Canada. Chez nous, les droits de succession, comme l'impôt sur le revenu, frappent les fortunes

<sup>18</sup> Le directeur général d'une importante société de fiducie a témoigné (Tém. p. 9541) qu'il avait jugé nécessaire de conseiller à la clientèle de ne placer des fonds que dans une seule province.

<sup>19</sup> Dans le cas des deux impôts il a fallu parer à l'abus des mutations entre vifs que le gouvernement fédéral et les provinces ont assujetties à des taxes.

modestes plus légèrement que dans d'autres pays. Durant la période décennale de 1926 à 1935, les droits de succession ont donné annuellement de 1.8 à 3.8 fois plus par tête en Australie qu'au Canada, et de 2.1 à 5.2 fois plus en Nouvelle-Zélande qu'au Canada. Néanmoins si cette réserve devait être utilisée par neuf juridictions différentes, il y aurait inévitablement tendance à accentuer l'injustice du double impôt, et à favoriser l'évasion de l'impôt par divers expédients. Si cette réserve doit être utilisée, il s'avère que ce doit être seulement par le Dominion; ce serait là la méthode la moins dispendieuse et la moins nuisible à l'économie nationale.

S'il n'est pas donné suite à nos recommandations, il faut aussi prévoir que le gouvernement fédéral sera peut-être forcé d'avoir recours aux droits de succession, soit pour faire face aux déficits répétés dans le compte courant, résultant en grande partie de l'assistance-chômage, soit pour rencontrer les dépenses de guerre. Ce serait probablement au détriment de l'économie nationale, et aussi des contribuables éventuels. Mais il n'en reste pas moins que les droits de succession seraient taris comme source de revenu provincial.

Enfin la perception efficace des droits de succession exige, comme celle de l'impôt sur le revenu, un organisme assez développé. Outre d'être commode aussi bien que pratique, la perception des deux par la même autorité est peut-être de nature à empêcher la fraude fiscale. Les déclarations qu'un contribuable transmet de son vivant fournissent le moyen de juger des déclarations<sup>20</sup> transmises à sa mort, et l'inverse est également vrai. Le Dominion est probablement mieux en mesure qu'une province quelconque de décourager les citoyens canadiens de s'établir à l'étranger, afin de se soustraire aux droits de succession.

Pour les raisons que nous venons d'exposer au long, la Commission recommande que les provinces abandonnent complètement les droits de succession. Cette condition est essentielle au Plan financier proposé par la Commission. Nous croyons, d'ailleurs, que les droits de succession ne constituent pas une source satisfaisante de revenu provincial, soit du

point de vue de la stabilité du revenu ou de leur répercussion sur l'économie nationale. Il serait plus facile au gouvernement fédéral, plutôt qu'à neuf juridictions provinciales, de prélever l'impôt en obtenant le plus grand rendement possible à n'importe quel taux, sans affecter outre mesure le contribuable non plus que l'économie nationale. Si nos recommandations en matière financière ne sont pas acceptées, et si les provinces préfèrent conserver les droits de succession, nous croyons que tous les efforts devraient tendre à instituer un plan d'impôts sur les successions pour toutes les provinces, et d'en confier le prélèvement et la répartition sur une base établie de commun accord au gouvernement fédéral. Voilà qui aurait au moins pour effet d'alléger le double impôt et de faire contrepoids à l'immobilisation des placements du fait de l'impôt sur les successions.

\* \* \* \* \*

*L'administration fédérale des droits de succession.*—Si l'on donne suite aux vœux de la Commission, il importera particulièrement de décentraliser la perception et d'autoriser les percepteurs régionaux à régler promptement les successions. Sous le coup d'une vive émotion et devant des exigences financières probables, rien ne saurait être moins excusable ni plus exaspérant que de longs pourparlers avec une autorité éloignée sur des points de détail qu'un homme sur les lieux pourrait régler en quelques instants. On ne saurait donc calquer le mode de perception des droits de succession sur celui de l'impôt sur le revenu; dans ce dernier cas les retards apportés au règlement définitif par des enquêtes spéciales ou le surcroît de travail dans l'administration ne se traduisent pas habituellement par des ennuis ou des dérangements pour le contribuable. Il faut admettre, toutefois, que des dispositions spéciales s'imposeraient dans Québec, afin de concilier les divergences entre le Code civil et le droit coutumier, en des matières comme les fonctions d'exécuteur et d'administrateur et en ce qui touche le principe de la communauté de biens entre les conjoints, ou le transport de propriété. Les dispositions des droits de succession touchent à d'importants problèmes d'équité et d'efficacité de l'impôt qui sont discutés au chapitre VIII de cette partie.

<sup>20</sup> Voir Pièce 357, mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 30-31; Tém. (Nouvelle-Ecosse) p. 3947.

## 4. RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'IMPÔT

*Sommaire*

Pour les raisons que nous avons amplement exposées dans les diverses sections de ce chapitre, la Commission est d'avis que les provinces devraient abandonner complètement les impôts suivants:

- (a) Impôt sur le revenu; (exception faite des primes perçues pour assurance sociale dans le domaine de la juridiction provinciale);
- (b) Impôts sur les corporations tels qu'énumérés;
- (c) Droits successoraux.

La Commission recommande de plus qu'une remise soit faite aux provinces d'une somme qui équivaldrait à un impôt de 10 p. 100 sur tous les profits provenant de l'exploitation minière (y compris le pétrole) et la fonte et le raffinage des produits minéraux propres à chaque province.

Sur ce point, les recommandations de la Commission s'appuient sur deux considérations: (1) la première condition du Plan financier est que les provinces abandonnent ces impôts, en échange de quoi le gouvernement fédéral prendra à sa charge l'ensemble de la dette provinciale non-productive, s'occupera de chômeurs inaptes, et dispensera à certaines provinces les nouvelles subventions de la norme nationale. Dans ces conditions, la Commission croit qu'aucune province n'y perdra au change. (2) La Commission est d'avis qu'il importe de céder au gouvernement fédéral ces sources d'impôts et de les confier à une juridiction unique, tant au point de vue de l'équité envers les provinces que pour éviter que ces impôts servent au détriment du revenu national.

Vu les dispositions générales du Plan, inutile de nous arrêter à cette objection que certains gouvernements provinciaux perdraient plus que d'autres à l'abandon de tous ces impôts ou de l'un d'entre eux. Les gouvernements provinciaux pré-

fèrent sans aucun doute obtenir des revenus suffisants à l'exercice de leurs fonctions que percevoir des taxes pour le plaisir de taxer. Comme ces revenus se trouvent en somme assurés, et d'une façon bien plus certaine dans la plupart des cas que par toute délégation concevable de pouvoirs fiscaux,<sup>21</sup> on ne peut critiquer les propositions de la Commission sous prétexte que tel ou tel des transports préconisés n'aura pas le même effet sur toutes les provinces.

Il faut reconnaître que l'une ou l'autre des propositions de la Commission, prise séparément, pourrait donner des résultats très inéquitables. Cette constatation entraîne une considération finale, quant aux charges injustes et, dans certains cas, intolérables qui viendraient à s'appesantir sur les contribuables de certaines provinces et sur certains gouvernements provinciaux si l'on ne mettait pas le Plan à exécution et si les circonstances devaient un jour forcer le Dominion à augmenter les impôts actuels sur le revenu en même temps que subsisteraient ou seraient peut-être relevés les impôts provinciaux actuels. Il en résulterait un double impôt non seulement écrasant, mais qui varierait grandement d'une province à l'autre, entraînant maints désavantages à l'égard du placement des capitaux et de la libre initiative des individus. Notons que, sous le régime actuel, loin de posséder des garanties contre une telle éventualité, on constate une forte tendance en ce sens. Ce n'est que grâce à une mise au point d'ordre général, ainsi que le propose le Plan I, que les gouvernements provinciaux les plus solides seront protégés contre tout empiètement perpétré sur leurs sources de revenus sans un allègement correspondant de leurs obligations.

<sup>21</sup> Les gouvernements de l'Ontario (Tém. p. 7621) et de la Colombie-Britannique (Tém. p. 5080) ont déclaré que si le Dominion abandonnait le domaine de l'impôt sur le revenu personnel, ils pourraient (avec certaines autres mises au point pour ce qui est de la Colombie-Britannique) assainir leurs finances d'une façon satisfaisante. Il est évident que cet abandon, non seulement paralyserait les finances du Dominion et porterait un coup mortel à la possibilité de réformer et de moderniser le régime fiscal canadien, mais ne pourrait aucunement répondre aux besoins de la plupart des autres provinces.

## DETTES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

Les gouvernements passent et tombent dans l'oubli, mais chacun, par les dettes qu'il a ou n'a pas accumulées, laisse pour l'édification des générations futures un état détaillé de son administration.

Au début, les gouvernements s'endettaient pour doter la communauté de certains ouvrages publics ou pour faire face à une crise passagère. Dans le premier cas, la dette devait être rentable et, dans le second, elle s'efface dès le retour des circonstances normales. Tant que les Etats purent se maintenir dans ces conditions, ou à peu près, leurs dettes ne présentaient pas de difficultés particulières. Ce n'est que lorsqu'ils eurent placé des sommes considérables dans des ouvrages publics qui s'avérèrent ni directement ni indirectement rentables, ou que les déficits fondés atteignirent des proportions telles qu'il n'était plus possible de les amortir en un court espace de temps, que le problème des dettes absolues surgit réellement.<sup>1</sup>

Pour les fins de l'exposé, on peut répartir les dettes en trois catégories: les dettes directement rentables, c'est-à-dire celles qui font tous leurs frais d'intérêt et d'amortissement; les dettes productives mais non directement rentables, qui représentent un actif réel et servent à augmenter la capacité de production et les richesses imposables de la nation, et donc indirectement en tout ou en partie rentables; enfin les dettes absolues ou improductives formées de déficits accumulés ou de mauvais placements qui ne représentent aucune valeur tangible ou productive.<sup>2</sup>

Le chiffre, grand ou petit, des dettes directement rentables importe peu quand il s'agit de finances publiques, bien qu'il puisse avoir une certaine répercussion sur le mode de distribution des revenus entre les classes d'individus et les régions. L'importance des dettes productives mais non directement rentables dépend de leur véritable degré de rentabilité indirecte. Mais ce qui compte c'est le chiffre des dettes absolues, surtout lorsqu'elles ne tombent pas sous le pouvoir fiscal du gouvernement débiteur. Ces

dettes peuvent acculer un Etat à la faillite ou, pour le moins, forcer le gouvernement qui veut honorer ses obligations sans trop augmenter les impôts, à restreindre les services de la nation au détriment de la bonne administration. Peu de provinces sont en mesure de supporter un fardeau considérable de dettes improductives. L'Etat fédéral, avec un large domaine imposable et ses pouvoirs économiques et financiers, est en bien meilleure posture à ce sujet.

Dans la plupart des cas, ce seront les provinces dont l'économie interne est la plus précaire qui auront le plus de dettes absolues, provenant de placements improductifs et de déficits accumulés, ce qui rend les charges doublement onéreuses. On peut faire remonter bien des anomalies de l'impôt sur les corporations commerciales aux efforts qu'ont dû faire les gouvernements réduits à cet état de choses pour se procurer les revenus auxquels moralement ils pensaient avoir droit mais que normalement il ne pouvaient percevoir. Il faut aussi attribuer aux frais des dettes absolues l'inégalité des services dans les différentes parties du Canada ainsi que de fâcheuses conséquences économiques et sociales qui en résultent. Enfin, ces dettes servant souvent de cibles aux adversaires politiques, menacent sans cesse le crédit de l'Etat et la sécurité des détenteurs de ses obligations.

On peut prétendre que lorsque les dettes improductives sont le fruit de la prodigalité ou de la mauvaise administration, les électeurs doivent supporter les conséquences de leur manque de discernement qui les a empêchés d'élire un gouvernement compétent. Toutefois, même si l'on peut citer des cas flagrants d'extravagance, on ne saurait attribuer à cette cause qu'une bien faible proportion des dettes absolues des gouvernements canadiens. La plus grande partie vient de placements dans des entreprises de transport et d'aménagement économique, placements qu'on croyait alors nécessaires et de tout repos. Elle vient aussi du bouleversement imprévisible causé par la Grande Guerre, de la crise universelle et de leurs tristes conséquences sociales. On peut en attribuer aussi une bonne part au manque de collaboration efficace entre le Dominion et les provinces en vue de la solution des grands problèmes, tels ceux du chômage et du transport. Ce n'est que dans de rares cas d'incompétence et de prodigalité, qui généralement sont patents et ne tardent pas à être supprimés, qu'on peut accuser un corps électoral ignorant

<sup>1</sup> L'expansion de la dette est décrite dans le Volume I, dans chaque chapitre à la partie traitant des finances publiques.

<sup>2</sup> On peut soutenir que le terme "dettes absolues ou improductives" s'applique plutôt à une entreprise commerciale qu'à un Etat, pour cette raison qu'une dette improductive (à moins qu'elle ne représente un détournement de fonds, par exemple) même si elle ne représente pas une valeur productive tangible peut cependant correspondre à une valeur sociale réelle. C'est ainsi que, par exemple, les frais de secours, bien qu'aucune valeur correspondante n'apparaisse à l'actif du bilan de la nation, n'ont pas moins été nécessaires pour empêcher les gens de mourir de faim et notre édifice social de sombrer. De même, l'actif correspondant à nos dépenses de guerre est l'indépendance de la nation. Quoi qu'il en soit, pour les fins de l'étude, il nous faut une classification précise basée sur la pratique comptable.

et mal renseigné d'avoir laissé persister une politique fiscale devenant à la longue désastreuse.

Lors de la Confédération, on a reconnu l'utilité de confier au fédéral les 70 millions de dollars de dettes non rentables provenant de la construction de chemins de fer et de canaux. Les dettes absolues des provinces ne devinrent un problème grave que lorsque les provinces de l'Ouest, au cours de la période de prospérité d'avant-guerre se portèrent garantantes d'assez fortes sommes à propos des chemins de fer. Le Dominion par l'intermédiaire des chemins de fer nationaux du Canada assumait de fait, sinon officiellement, les garanties de ces provinces et sauva au moins certaines d'entre elles de la banqueroute. De nouveau, durant la crise, les dettes improductives des provinces augmentèrent rapidement par suite de la diminution des recettes provenant de placements, des déficits budgétaires et des secours de chômage. Dans le cas le plus grave, celui de la Saskatchewan, le Dominion a déjà assumé une partie des dettes provinciales dues au chômage, mais, comme chacun le sait, le crédit de certaines provinces demande une attention immédiate.

Il ne faut pas considérer une telle démarche comme destinée d'abord à venir en aide à un petit groupe de portefeuellistes, bien que de l'avis de la Commission, et elle ne croit pas devoir s'en excuser, il n'est pas juste de faire retomber sur un petit groupe d'épargnants des pertes provenant de causes d'ordre général et incontrôlable. De fait, le Dominion a implicitement reconnu le principe de la responsabilité nationale lorsque, de 1931 à 1934, il a consenti des prêts aux provinces de l'Ouest pour leur permettre d'honorer leurs dettes et leurs intérêts. Or, bien que cette pratique ait été abolie par la suite, d'aucuns peuvent soutenir que le Dominion n'en garde pas moins une obligation morale à l'égard de ceux qui ont acheté des obligations provinciales durant cette période. En formulant le vœu que le Dominion se charge du service des dettes non rentables des provinces, la Commission vise surtout à placer celles-ci dans une situation où elles n'auront à emprunter que pour des fins de production et à faire retomber le fardeau des dettes sur l'organisme le plus en mesure de le porter. La ruine du crédit provincial ne frapperait pas seulement les portefeuellistes, (et par là il faut aussi entendre les banques, les compagnies de fiducie, les compagnies d'assurance et les autres gouvernements, c'est-à-dire, d'une façon ou d'une autre, la majeure partie du peuple canadien), mais elle aurait aussi des répercussions sur les habitants de la province qui se verraient alors forcés de payer des taux exorbitants sur les fonds nécessaires à l'établissement d'ouvrages publics utiles ou à la solution des difficultés imprévues. Le

Canada doit éviter si possible ce cercle vicieux où tombe un débiteur, lorsque, manquant trop souvent à ses obligations, il voit ses difficultés augmenter par suite du relèvement des taux d'intérêt qui accompagne la chute de son crédit. C'est cet état de choses qui, dans plusieurs régions agricoles de l'Europe centrale et de l'Amérique latine, obérant le peuple, l'a empêché d'élever son niveau de vie.

On a souvent dit que le Dominion devrait, reconnaissant la nature exceptionnelle des difficultés qu'ont à supporter les provinces de l'Ouest, annuler leurs dettes envers lui. Nonobstant les considérations d'ordre général qu'expose la Commission dans son Plan I où elle applique indifféremment les mêmes principes à toutes les provinces, il ne serait ni juste ni équitable d'accorder un traitement de faveur aux provinces de l'Ouest ou à quelques-unes d'entre elles, parce que le chiffre de leurs dettes improductives a, ces dernières années, augmenté beaucoup plus rapidement que celui de certaines autres. De fait la situation peut être bien plus grave et avoir des effets plus désastreux sur les habitants tant comme bénéficiaires de certains services que comme contribuables lorsque le problème vient de difficultés persistantes qui se traduisent régulièrement par des déficits et une lente accumulation de dettes improductives.

Un trait particulier des dettes des gouvernements canadiens tient à la forte proportion qui en est remboursable en monnaies étrangères. Ces dettes ont été contractées lorsque l'étalon-or semblait devoir durer et que les fluctuations du change étranger ne pouvaient dépasser une fraction de point. On ne prévoyait pas alors que des forces extérieures et irrépressibles ou des manipulations délibérées en vue de faciliter le redressement économique des nations et d'établir une nouvelle distribution des fardeaux et des richesses, causeraient des fluctuations considérables. Pourtant, depuis dix ans, les manipulations et la réglementation des changes sont devenus un moyen reconnu et quasi respectable d'orienter la politique économique des pays. Mais, pour qu'il donne de bons résultats, il faut que le maniement en relève d'un même organisme qui doit aussi exercer une autorité absolue à l'égard des obligations en monnaie étrangère, de la part des gouvernements ou des individus.

Seulement la moitié des dettes provinciales et 60 p. 100 des dettes du Dominion et des chemins de fer nationaux du Canada sont remboursables en monnaie canadienne. Le coût du change sur les quelque 115 millions de dollars payables chaque année en intérêts ainsi que sur une somme d'à peu près la moitié aussi considérable<sup>3</sup> que représentent les

<sup>3</sup> Voir Volume III et Appendice I.

dettes fédérales et provinciales échues, peut à lui seul devenir un grave problème. Ce problème échappe entièrement à la compétence des provinces, du moins en ce qui concerne leurs engagements passés. Du reste, le Dominion s'étant maintenant chargé de l'entière responsabilité à l'égard de la politique en matière de change étranger, il est bien difficile de le faire retomber sur elles. Selon le projet de la Commission, le Dominion acquitterait tous les frais additionnels provenant des fluctuations du change, puisqu'il se chargerait du service des dettes provinciales, y compris l'agio. (La somme représentant l'intérêt sur leurs dettes rentables que les provinces transporteront au Dominion est, bien entendu, déterminée en monnaie canadienne.)

Il serait évidemment peu sage de relever les provinces de leurs dettes actuelles pour les laisser dans une condition qui les forcerait ou les encouragerait à contracter d'autres emprunts d'où résulterait bientôt la répétition de l'état de choses actuel. Le régime de subsides et de subventions de norme nationale que soumet la Commission dans son Plan I a pour but de libérer désormais les provinces de la nécessité d'emprunter pour combler des déficits inévitables ou faire face à des difficultés passagères. Pour les entreprises d'aménagement ou de construction d'ouvrages publics productifs, on conseille de laisser à la province le choix d'emprunter directement sur la foi de son propre crédit, à condition que le principal et les intérêts soient payables uniquement en monnaie légale du Canada, ou par l'intermédiaire de la Commission des finances après en avoir reçu le consentement. Dans le premier cas, si la province décide d'emprunter directement sur la foi de son propre crédit, elle devra s'occuper du service de l'emprunt qui ne sera pas compris dans les subventions d'après la norme nationale. Si l'emprunt est rentable, (directement ou indirectement), la province n'aura pas à s'en occuper; si, au contraire, il devient à charge, la province devra y pourvoir en augmentant ses impôts ou en diminuant ses autres dépenses. Dans l'autre cas, si la province obtient le consentement de la Commission des finances, elle en sera quitte si l'emprunt est rentable, tout comme dans le cas précédent. Mais, si l'emprunt n'est pas rentable, elle aura le droit d'inclure le service de l'emprunt si elle est justifiée de réclamer une augmentation de sa subvention d'après la norme nationale (ou d'en demander une si elle n'en reçoit pas déjà).

Une situation particulière existe dans Québec où le gouvernement provincial a contribué à financer certains hôpitaux et certaines autres institutions de

charité par le moyen de subventions, déposées chez un fiduciaire, dans le but déterminé de pourvoir au service de l'intérêt et de l'amortissement de la dette consolidée de l'institution. En cas identique, dans les autres provinces, la dette fut directement prise à charge ou directement garantie par le gouvernement provincial. Le montant que le gouvernement de la province de Québec s'est engagé à payer en vertu de cette entente était de \$15,786,000 au 30 juin 1938. On ne songe aucunement à porter atteinte aux engagements contractuels qui existent entre les obligataires de ces institutions, les fiduciaires et le gouvernement provincial; mais, de façon à mettre la province de Québec exactement dans la même position que si ces obligations avaient été directement garanties par le gouvernement provincial, en d'autres termes sur le même pied que les autres provinces, il a été tenu compte des subventions payées en faisant le calcul des subventions de norme nationale suggérées par la Commission. En ce qui concerne la province et le Dominion, le résultat au point de vue financier est exactement le même que si le service de l'intérêt et de l'amortissement était porté à la charge du Dominion. Autrement dit la subvention de norme nationale se trouvera réduite du montant requis pour le service de cette dette.

Il est bien évident que les propositions de la Commission rejettent sur le Dominion un fardeau assez considérable. Non seulement le gouvernement fédéral devra-t-il se charger des présentes dettes improductives, mais il semble bien que toute augmentation ultérieure de dettes alourdira ses obligations. C'est d'ailleurs là l'intention bien arrêtée de la Commission. Il serait facile de démontrer que seul le Dominion est en mesure et devrait être tenu de supporter les charges fixes et improductives dues aux entreprises d'aménagement ou aux dépenses de la crise, lesquelles échappaient à la compétence des provinces. Il y a aussi des avantages réels à tirer de la centralisation ou de la concentration des dettes fédérales et provinciales sous une même direction. On réaliserait, avec le temps, des économies relativement considérables dans les remboursements. Il serait possible de répartir de la manière la plus avantageuse possible les dates d'échéance et la durée des nouvelles émissions. De plus la gestion des dettes étant entre les mains du gouvernement responsable, dans son ensemble, de la politique relative au change et à la monnaie ainsi qu'au chômage, aux travaux de secours et aux grandes crises telles que les guerres, etc., on pourrait arriver à une coordination plus efficace.

## SUBVENTIONS D'APRÈS LA NORME NATIONALE

Les recommandations de la Commission au sujet des subventions d'après la norme nationale ainsi que de la création d'un organisme chargé de fixer à l'avenir le chiffre des subventions nécessaires pour rétablir l'équilibre ou pour parer à des difficultés passagères ont une importance toute spéciale, à cause de plusieurs raisons. Elles constituent une dérogation formelle au régime traditionnel des subsides ainsi qu'aux principes manifestement à la base de ce régime. Elles pourvoient à la part des provinces en ce qui concerne les principales recommandations de la Commission (exception faite des secours aux chômeurs aptes au travail) au sujet de la prévoyance sociale, de l'instruction, et des déboursés provinciaux en vue de l'aménagement et de la préservation des ressources. Elles reflètent la conviction de la Commission qu'en ces domaines il y a lieu de respecter et de raffermir l'autonomie provinciale et que seule la sécurité financière peut assurer l'indépendance. Elles font droit à certaines réclamations et à certains griefs provinciaux mentionnés à d'autres chapitres. Elles ont pour but de permettre à chaque province d'assurer à sa population des services d'après la norme canadienne et, de la sorte, remédier à la misère et aux conditions regrettables qui menacent l'unité nationale et sont un handicap pour nombre de Canadiens. Elles sont l'expression de l'idée que se fait la Commission d'un régime fédéral capable, à la fois, d'assurer une saine autonomie locale et d'élaborer une nation plus forte et plus unie.

L'analyse du Plan I indique les méthodes d'application projetées.<sup>1</sup> Les dépenses encourues conjointement par les provinces et les municipalités pour le bien-être public et l'enseignement ont été établies pour chaque province d'après le chiffre de la population et comparées à la moyenne nationale<sup>2</sup> après leur avoir fait subir les changements nécessités en certains cas par le coût de la vie et d'autres circonstances d'ordre local. De plus, la façon la plus satisfaisante de déterminer le chiffre approximatif des dépenses "normales" de chaque province, pour fins d'aménagement, était de calculer la moyenne annuelle pour chacune au cours des années 1928 à 1931 à l'égard de la voirie, de l'agriculture et du

domaine public. (Il a fallu faire exception pour les provinces des Prairies qui n'ont la gestion de leurs ressources que depuis 1930; dans leur cas, on n'a calculé que les frais de la voirie.) Du point de vue des provinces, la Commission ne pouvait choisir une période de base plus favorable, mais elle est d'avis qu'il n'y a pas là excès de générosité vu l'accroissement continu des frais de voirie et vu le besoin de travaux d'aménagement et de préservation des ressources qui se fait clairement sentir à divers égards. On a établi entre les recettes fiscales des provinces et des municipalités d'une part et, de l'autre, les revenus globaux de chaque province (en tenant compte uniquement des impôts qui resteraient du ressort provincial en vertu des conclusions d'ordre fiscal exposées par la Commission dans son Plan I) et comparé ces proportions à la moyenne nationale. Dans les calculs suivants, on a moins insisté sur les impôts car il est plus difficile d'arriver à des comparaisons satisfaisantes dans leur cas que dans celui des dépenses relatives à l'instruction publique, au bien-être et à l'aménagement. Toutefois, les tableaux comparatifs des impôts ont trouvé ici leur place, car il faut éviter que ne soit victime de son dévouement la province soucieuse d'améliorer la qualité de ses services, même si, pour y arriver, il lui fallait augmenter ses impôts au-dessus de la moyenne, et que ne soit favorisée la province qui aura amélioré ses services après s'être contentée de la médiocrité pour garder inférieures à la moyenne les charges de ses contribuables. Seule la province de Québec a fait exception à ces règles de calcul. Là, en effet, il était impossible de ne pas tenir compte de l'excellente besogne accomplie par l'Église dans les domaines de l'enseignement et de la bienfaisance sociale. Ce travail ne pouvait non plus être évalué en argent. Il a donc fallu supposer arbitrairement que l'apport de l'Église avait, dans cette province, porté le niveau de l'enseignement et des services sociaux à la moyenne nationale.

Pour atteindre son but, la Commission a recueilli des données statistiques sur les finances publiques et les revenus des provinces en s'efforçant de les normaliser pour en permettre la comparaison. Sans se faire d'illusion, toutefois, sur la valeur de ses méthodes et sur l'exactitude des chiffres dont elle a dû se contenter et tout en faisant forcément la part de l'erreur, la Commission est d'avis que ses

<sup>1</sup> Voir p. 83.

<sup>2</sup> Pour des raisons qui seront exposées plus loin, la moyenne nationale ne comprend pas la province de Québec.

calculs fournissent une base de travail satisfaisante en attendant des chiffres plus précis et plus exacts. Elle espère que la Commission financière (ou un autre organisme approprié, au cas où l'on ne donnerait pas suite à ses vœux) continuera et améliorera ce travail absolument nécessaire à toute étude des finances publiques, en général, et à celle des relations entre le Dominion et les provinces, en particulier.

Le but des subventions d'après la norme nationale que le Dominion versera aux provinces est, en un mot, de permettre à ces dernières d'équilibrer leurs budgets, tout en relevant, lorsqu'il y aura lieu, le niveau de l'enseignement et des services sociaux à la moyenne nationale et en maintenant, dans chaque province, les dépenses d'aménagement au chiffre moyen de 1928 à 1931. C'est là, bien entendu, une dérogation formelle au régime actuel des subsides statutaires que complèmentent des subventions spéciales et conditionnelles. Pourtant, à ses débuts, le régime des subsides statutaires n'était pas tellement différent. Ainsi que nous l'avons démontré dans le Volume I<sup>3</sup> et qu'il est indiqué dans les études préparées pour le compte de la Commission,<sup>4</sup> ce régime de subsides avait pour but avoué, à l'origine, de rendre la Confédération possible. Une fois délimités les fonctions et les pouvoirs fiscaux du Dominion et des provinces, il était évident qu'il ne restait aux provinces ni aux municipalités suffisamment de revenus pour subvenir à leurs dépenses. On a donc convenu, bien à contre-cœur, de combler la différence au moyen de subsides fédéraux. Un fort courant d'opinion s'opposait, en effet, à ce qu'un gouvernement se fît percepteur d'impôts au nom d'un autre gouvernement qui recevrait et dépenserait les fonds; mais, vu le mécanisme fiscal encore primitif et l'état du régime économique de l'époque, on n'apercevait aucune autre solution d'ordre pratique. Toutefois, si on établit les chiffres de ces subsides d'après les besoins financiers des provinces, on n'en chercha pas moins et de propos délibéré à conférer un caractère définitif aux chiffres de 1867. A cette fin, on élaborait des formules compliquées pour arriver à ces chiffres et leur donner un semblant de justice distributive. Même alors, l'égalité mathématique n'était pas une égalité véritable, mais les provinces se suffisant à peu près à

elles-mêmes au point de vue économique et leurs budgets étant peu considérables comparés à ceux d'aujourd'hui, l'écart avait peu d'importance. On ne pouvait prévoir l'augmentation des charges administratives ni le déplacement considérable dans les biens régionaux imposables qui se sont produits au cours des soixante-dix années subséquentes.

Comme nous l'avons longuement exposé dans le Volume I il s'avéra impossible, presque dès les débuts de la Confédération, de maintenir ces subventions aux chiffres de 1867. Les besoins financiers de certaines provinces nécessitaient des relèvements, mais dans chaque cas il fallait les justifier par une interprétation ingénieuse de la formule adoptée. On réussit de la sorte à favoriser le marchandage en politique et les arguments retors dans l'interprétation de la loi, mais non pas à faire disparaître les difficultés. Les provinces se virent acculées à des méthodes fiscales qui nuisaient à leur propre économie et l'écart se manifesta de plus en plus dans la qualité des services fournis par chacune. Ce fut surtout lors de l'entrée de nouvelles provinces dans la Confédération et l'établissement de subsides arbitraires et de sommes globales pour le règlement des dettes et le calcul de paiements nominaux fondés sur un chiffre fictif de population que l'ancien système perdit tout vestige de logique. On en gardait toujours la forme, cependant, malgré l'expansion rapide de l'économie, malgré les inégalités toujours croissantes dans la masse des biens imposables et malgré les charges administratives redoublées de l'après-guerre qui forcèrent le Dominion à ajouter aux subsides statutaires un nombre toujours plus grand de subventions spéciales. Ces dernières subventions constituaient une dérogation formelle à la théorie de l'égalité de traitement, mais elles ne donnèrent naissance à aucun principe nouveau ni à aucun critère scientifique et objectif.

On eut aussi recours aux subventions conditionnelles qui, au début, semblèrent un heureux compromis et un moyen de sortir de l'ornière tracée par les formules démodées des subsides statutaires. Au besoin, le gouvernement fédéral pouvait venir en aide aux provinces; il leur laissait l'administration des fonds mais, afin de prévenir tout abus et toute dépense inconsidérée, il avait le droit d'exiger l'observance de certaines conditions et le maintien de normes établies par tout le pays. Mais les déficiences de la méthode apparurent nettement lorsque, à cause des besoins toujours grandissants des services sociaux et des difficultés causées par la crise à partir de 1930, ces subventions eurent atteint des

<sup>3</sup> Volume I, c. I.

<sup>4</sup> Appendice 2, D. G. Creighton, *L'Amérique britannique du Nord à l'époque de la Confédération*, et W. Eggleston et C. T. Kraft, *Subventions et allocations du Dominion aux provinces*, p. 1 et suivantes (Texte photocopié).



proportions colossales.<sup>5</sup> Ce régime qui, même dans un pays fédératif, pourrait donner de bons résultats s'il était appliqué avec modération et pour des fins précises et clairement délimitées, a été une faillite complète quand on a voulu en tirer les fonds nécessaires à l'exécution d'une grande partie des fonctions provinciales. En 1937, les provinces touchaient en subsides statutaires, et en subventions spéciales et conditionnelles, près de la moitié de ce qu'elles pouvaient percevoir par elles-mêmes. Il en résulta que le Dominion se voyait forcé ou d'imposer des conditions si sévères et si précises (souvent incompatibles avec les circonstances d'ordre local) et comportant une surveillance et une réglementation telles que l'autonomie provinciale en aurait gravement souffert, conditions qui n'auraient été possibles que dans un Etat unitaire; ou de se contenter de conditions de pure forme et de renoncer aux moyens efficaces d'interdire les dépenses inconsidérées. Presque inévitablement, ce fut le dernier termes de l'alternative qui fut la règle générale.<sup>6</sup> Tout contrôle, même limité, quant à l'emploi des subventions conditionnelles conduisait à des luttes violentes entre le Dominion et les provinces. Mais, en acceptant le rôle de simple machine à signer, le Dominion a ouvert la voie au gaspillage des deniers publics et s'est placé dans l'impossibilité d'aborder du point de vue national les problèmes d'ordre national et d'imposer, lorsque le besoin s'en faisait sentir, le respect des normes nationales. Ces défauts et ces abus étaient d'autant plus graves que l'on gardait aux subventions leur cachet "conditionnel" et que toute infraction aux conditions devait amener leur suspension. Mais c'était là une vaine menace et chacun le savait. Depuis que ces subventions servent à faire les fonds d'entreprises aussi considérables que la pension de vieillesse et l'assistance-chômage, lesquelles touchent de près une grande partie de la population, il n'est plus humainement ni politiquement possible de les supprimer. Les gros mots ne manquent pas, les critiques persistantes peuvent faire corriger certains abus; mais, quoi qu'il arrive, les gouvernements provinciaux savent

qu'en fin de compte les subventions leur seront versées.

On pourrait signaler une foule de domaines où les subventions conditionnelles seraient très utiles. Là, par exemple, où les sommes en jeu ne sont pas très considérables, où il existe des normes techniques mesurables d'une façon scientifique et objective, où l'administration est confiée à un personnel spécialisé, où l'intérêt national demande de stimuler une industrie peu prospère; dans ces cas les subventions conditionnelles sont tout désignées et peuvent rendre de grands services. Il va de soi que dans un Etat unitaire ces subventions ont un champ d'application utile beaucoup plus vaste, puisque la question de l'autonomie régionale (quand il s'agit de faire observer les conditions) ne se pose pas, ou se pose à un degré bien moindre. Mais dans un Etat fédéral, et employée comme moyen d'assurer les fonds nécessaires aux grandes entreprises de l'Etat ou de répartir les revenus entre les divers gouvernements, cette méthode ne saurait donner de bons résultats ni respecter la responsabilité démocratique.

Pour ces motifs, la Commission met de l'avant le projet des subventions d'après la norme nationale, subventions déterminées comme il a été expliqué plus haut, et destinées à assurer l'équilibre des budgets provinciaux et le maintien de certaines normes moyennes. Les principes en cause restent fondamentalement ceux qui ont servi de fondement à l'accord réalisé lors de la Confédération, mais les importants changements survenus depuis dans les ressources imposables et les charges gouvernementales des différentes provinces forcent à abandonner l'idée que l'égalité de l'état financier résultera nécessairement de l'égalité des paiements par tête de population. De fait, il y a longtemps qu'on en est revenu. La Commission s'est donnée surtout pour tâche de remplacer les vieilles formules, et tout le rafistolage de circonstances qu'on leur a fait subir, par un système fondé autant que possible sur des faits tangibles et une réelle égalité de traitement.

Comme il a été expliqué dans l'exposé du Plan I, les subventions d'après la norme nationale ne sont soumises à aucune condition. Elles seront accordées à la province qui ne peut arriver à élever le niveau de ses services à la moyenne nationale sans dépasser l'impôt moyen; mais la province sera libre d'attribuer ces fonds aux services qu'il lui plaira et même de ne pas les utiliser pour améliorer les services si elle préfère les employer à la diminution de sa dette (et de celles des municipalités). On peut s'attendre que, une fois les fonds disponibles, le public insistera pour que s'améliorent les

<sup>5</sup> SUBVENTIONS PROVINCIALES  
1937

	\$ (millions)
Subsides statutaires.....	14
Subventions spéciales.....	7
Subventions conditionnelles.....	82
Total . . . . .	103
Revenus provinciaux provenant d'autres sources.....	226
GRAND TOTAL . . . . .	329

<sup>6</sup> Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, pp. 29 et suivantes. Voir Volume I, c. IX.

services inférieurs à la moyenne nationale, mais, de l'avis de la Commission, nul n'est plus en mesure de décider de l'emploi à en faire, ou de la manière d'y arriver (soit par des initiatives provinciales ou par des subventions aux municipalités) que l'électeur de la province ou son représentant à la législature. Si, donnant suite au vœu de la Commission, il prend à son compte l'assistance aux chômeurs aptes au travail, le Dominion fera disparaître la méthode des subventions conditionnelles qui a donné lieu aux abus les plus graves et à la plus grande inefficacité dans l'emploi des sommes en jeu. La Commission croit, cependant, qu'il n'y a pas lieu de toucher à la pension de vieillesse; la part que le Dominion s'est engagé à payer s'explique, à son avis, par des raisons d'ordre national, financier ou pratique. Elle ne s'oppose pas, non plus, à l'établissement d'autres subventions conditionnelles pourvu qu'elles aient des fins limitées et bien déterminées; mais les subventions d'après la norme nationale, à son avis, mettront les finances provinciales en état de s'en dispenser. Dans l'exposition de son projet relatif aux subventions d'après la norme nationale, la Commission a pris bien soin de ne pas conseiller d'attacher à ces subventions des conditions susceptibles de constituer une violation de l'autonomie provinciale en ces domaines importants, ou de tomber au rang de simple trompe-l'œil.

#### LA NORME

Il faut maintenant dire quelques mots des services dont on est parti pour établir ces subventions d'après la norme nationale. Ils représentent (sur la base de 1937) les trois quarts de toutes les dépenses qui resteront du domaine provincial si le Plan I est adopté et un peu plus de la moitié de toutes les dépenses provinciales et municipales.

#### *L'enseignement et la prévoyance sociale d'après la norme canadienne*

L'enseignement et la prévoyance sociale ne sont plus des questions d'intérêt purement provincial et local. Au Canada, la liberté de mouvement et l'égalité des chances de réussite sont plus importantes aujourd'hui que jamais et dépendent en partie d'un certain minimum d'instruction, d'hygiène et de secours aux indigents. Les régions les plus durement frappées par les difficultés économiques sont celles qui sont le moins en mesure de se procurer ces services et, pourtant, ce sont celles qui en auraient le plus grand besoin. Quel que soit le moyen de salut (l'émigration vers d'autres régions ou la découverte d'autres moyens de subsistance), on ne saurait laisser ces gens croupir dans l'ignorance et la maladie. C'est non seulement un devoir natio-

nal et une exigence de la plus élémentaire fierté, si tant est que le Canada veut mériter le nom de nation, d'assurer à ces gens un niveau de vie moyen et d'égaies chances de réussite, mais c'est aussi un devoir que nous imposent l'équité et l'intérêt national; l'équité parce que ces gens ont été les victimes de programmes économiques d'ordre national qui ont enrichi d'autres régions et ont été adoptés dans l'intérêt commun. Ceux dont les intérêts ont été sacrifiés ont droit aussi à certains égards de la part de la société. L'intérêt national nous impose ce devoir, car l'existence de régions où l'instruction et l'hygiène laissent trop à désirer a une répercussion sur toute la population; elle soulève des problèmes graves et lourds de conséquence. Impossible, de nos jours, même si on le voulait, d'isoler ces régions et d'éviter un contact journalier entre leurs habitants et ceux des régions plus fortunées. Ces dernières ne pourront éviter la pression sur leur niveau d'existence et l'effet de cet état de choses sur leurs habitants. Dans ce cas, tant au point de vue humain que financier, mieux vaut prévenir que guérir.

On verra clairement en étudiant le chapitre consacré aux services sociaux<sup>7</sup> pourquoi la Commission a traité de façon différente la question de l'assistance aux chômeurs aptes au travail. En attribuant la compétence en ce domaine au Dominion, en proclamant la compétence provinciale et en renforçant l'autonomie provinciale au moyen des subventions d'après la norme nationale pour tous les autres services sociaux, elle n'a fait que réaliser une division logique des fonctions fondée sur des principes raisonnés. Au risque de répéter certains arguments exposés au chapitre relatif aux services sociaux, il est bon de faire une récapitulation des raisons qui ont motivé la conclusion de la Commission à propos de la responsabilité en matière de chômage. C'est en opposant les méthodes proposées qu'on arrivera le mieux à faire ressortir la différence fondamentale entre la nature de ces divers problèmes. On verra clairement pourquoi la Commission ne croit pas devoir conseiller la première méthode (juridiction consentie au Dominion) dans le cas de la plupart des services sociaux, et pourquoi elle ne favorise pas la seconde (c'est-à-dire la prestation des fonds nécessaires à l'administration provinciale au moyen des subventions d'après la norme nationale) pour l'assistance aux chômeurs aptes au travail.

La Commission a pris pour principe que l'autorité locale (municipalité ou province) devrait subvenir aux besoins reconnus des gens incapables de se subvenir à eux-mêmes, tandis que le Dominion

<sup>7</sup> Voir Partie A, c. I.

devrait venir en aide à ceux qui pourraient gagner leur vie s'ils en avaient l'occasion.

L'image qu'on se fait, depuis toujours, de l'indigent est celle d'un malheureux, attaché au lieu qui l'a vu naître, et incapable, par suite de déficiences physiques ou mentales, de pourvoir à sa subsistance. Il a toujours été à la charge de la localité où il demeure et les arguments ne manquent pas en faveur du maintien de cette pratique quand la chose est possible. Il serait censé se développer dans le lieu (ou la région) un sentiment de fraternité ou un esprit de voisinage que ne saurait avoir la nation en général. L'administration locale avec sa connaissance des personnes et des choses peut arriver à déterminer plus facilement les besoins réels, à établir des normes plus équitables et à exercer sa surveillance à beaucoup moins de frais que ne le pourrait un personnel centralisé et éloigné; elle peut aussi se montrer plus humaine et aider plus efficacement ceux qui en ont besoin.

La spécialisation dans l'agriculture et l'industrie, l'élaboration d'une économie minutieusement agencée et très puissante en même temps que très délicate et facile à fausser ont introduit de nouveaux éléments. Par suite de ce nouvel état de choses, un grand nombre d'ouvriers et d'agriculteurs forts et vigoureux se sont vus menacés périodiquement du plus complet dénuement. Au Canada, les nuages préliminaires de 1913 et 1921 ne laissaient aucunement prévoir l'effroyable tempête qui nous a frappés de 1930 à 1936. Lorsqu'elle se déchaîna elle frappa une économie qui, par suite de circonstances fortuites, n'avait jamais, depuis sa période de plein épanouissement, eu à essuyer de grandes difficultés ni senti la nécessité de profondes réformes. Rien d'étonnant non plus que les finances publiques n'aient pas davantage été prêtes à supporter ce cataclysme.

Les régions où la misère et les besoins d'assistance se firent le plus vivement sentir furent aussi celles où la chute des revenus locaux et du crédit fut le plus rapide; presque du jour au lendemain, le gouvernement local, ce traditionnel rempart contre la misère, fut submergé.<sup>8</sup> Malgré tout, on fit un effort pour sauver la façade de l'ancien régime, mais les prêts et les subventions d'un gouvernement à l'autre prirent des proportions qui ne tardèrent pas à saper par la base l'indépendance des provinces au point de vue financier (essentielle au système fédératif), et à faire de la responsabilité en matière de finances publiques une simple parodie. Pourtant, sous une forme ou sous une autre, on a conservé cette méthode grâce à des modalités d'application

variant selon les circonstances et toujours temporaires.

La méthode traditionnelle des secours aux indigents ne saurait servir à la solution du problème contemporain du chômage en masse et de la misère dans des catégories entières de la population agricole du Canada.

Ces causes n'ont rien de localisé. Elles tiennent aux cycles du commerce national ou international, et, dans une certaine mesure, aux cycles du climat. La localisation de ce problème n'est jamais uniforme; les fluctuations en sont imprévisibles et excessives. On doit y remédier par le moyen de programmes d'action à longue portée et d'ordre vraiment pratique, plutôt que de secours qui assurent à peine l'existence. Ces programmes réparateurs exigent l'emploi de toutes les armes de l'arsenal national: politique en matière monétaire ou de changes étrangers, fiscalité nationale et absorption des déficits, politique commerciale et douanière. C'est pour ces motifs, outre l'inhabileté démontrée où se trouvent les organismes municipaux et provinciaux à supporter de tels fardeaux, que la Commission formule le vœu que le gouvernement fédéral prenne à sa charge les secours aux chômeurs aptes au travail, et de façon générale qu'il vienne en aide à une industrie primaire quand telle province ne peut le faire parce que le fardeau serait trop lourd pour elle.

*Services d'aménagement et de préservation.* — Nous avons déjà décrit la disposition concernant les frais d'aménagement et de préservation (entretien de la voirie provinciale, agriculture et domaine public) considérés comme faisant partie des besoins de la province. De façon générale, les sources de revenus restant aux provinces (ainsi que les subventions de norme nationale pour les provinces qui les reçoivent) devraient permettre à chacune de financer un programme d'aménagement normal (d'après la moyenne de 1928 à 1931) et de maintenir le rendement de ses ressources naturelles. Une disposition spéciale est prévue dans le cas d'épuisement de ressources dont le rendement ne saurait être maintenu. Nous avons déjà expliqué aussi la recommandation de la Commission à l'égard de la ristourne de l'impôt sur les compagnies d'exploitation minière ou pétrolière égale au dixième des bénéfices dus à l'exploitation des ressources provinciales. Ce qui assurerait aux provinces un revenu beaucoup plus considérable que celui qu'elles reçoivent actuellement de ces compagnies, sous forme d'impôts sur les corporations, et leur permettrait (si elles le désirent) de se créer un nouvel actif, peut-être sous forme de travaux d'aménagement, qui compenserait pour l'épuisement des ressources et maintiendrait de

<sup>8</sup> Pour plus ample discussion, voir pages 18 et suivantes.

façon générale le rendement de l'économie provinciale.

Chaque province a évidemment intérêt à relever le plus possible le niveau d'existence de ses habitants et à leur assurer la plus grande sécurité économique qu'il soit possible. Bien que le gouvernement fédéral détermine les grandes lignes de la politique économique de la nation, il reste beaucoup à faire en vue d'assurer l'utilisation la plus avantageuse des ressources provinciales dans les cadres d'un tel régime. Dans bien des cas, l'action collective vaut mieux à cet égard que l'intervention individuelle. C'est pourquoi, on en est venu à considérer comme rentrant dans les attributions des gouvernements provinciaux l'élaboration d'éléments d'outillage collectif tels que les routes et les chemins de fer, les services d'utilité publique, les digues et réservoirs destinés à la régularisation des cours d'eau, les relevés relatifs au sol, aux mines et aux forêts, qui tendent à faciliter l'ouverture de nouveaux territoires et la mise en valeur des matières premières; la protection et la préservation du domaine public par le moyen de services contre les incendies forestiers, les restrictions à la coupe du bois, la reforestation protégeant le gibier; d'élaborer de meilleures méthodes applicables à l'industrie régionale et de fournir à cette dernière une aide d'ordre scientifique et technique; de combattre les insectes nuisibles, non moins que les maladies des plantes et des animaux; de traiter avec des soins particuliers les industries naissantes et les régions dans le marasme; de faciliter les transports utiles de population et d'industries: le tout en vue d'affermir l'économie provinciale. La réalisation de certains de ces services se trouve fort bien de la collaboration entre plusieurs provinces et de l'uniformisation des méthodes, mais il importe, dans la plupart des cas, de les adapter aux circonstances particulières à chaque région et de leur assurer une gestion d'ordre local. Bien souvent, les buts visés dépassent de beaucoup l'économie: le programme adopté à l'égard de l'aménagement du territoire s'inspirera de la philosophie politique et sociale qui prédomine dans la province en cause. L'une préconisera l'étatisation; une autre, l'entreprise particulière. L'une songe avant tout à la sécurité et à la stabilité; une autre, à porter les revenus au maximum. L'une s'en tiendra à une attitude de laisser-faire à l'endroit de ses industries; une autre adoptera de vastes mesures de direction, d'aide et de réglementation de la part de l'Etat. C'est pour ces autres motifs, que la Commission a adopté une unité de mesure fondée sur la politique

du passé immédiat, appliquée dans des circonstances généralement favorables, plutôt qu'une formule théorique, afin de déterminer les dépenses d'aménagement "normales". Les ressources, les besoins et les doctrines changent. Voilà pourquoi cette unité de mesure ne peut être que temporaire. On l'offre comme telle, tout en lui reconnaissant une utilité d'ordre pratique pour le présent.

Des bénéfices nombreux et considérables peuvent découler de services d'aménagement provinciaux bien gérés (et convenablement dotés); chaque habitant de la province peut en jouir. C'est une source de satisfaction de remarquer la récente tendance<sup>10</sup> à la création d'organismes professionnels compétents en vue de l'étude de l'économie provinciale et de l'élaboration de programmes d'ensemble en vue de l'aménagement économique, programmes préférables à l'exécution d'un certain nombre d'entreprises totalement distinctes l'une de l'autre, d'une valeur fort diverse, et qui s'opposent souvent les unes aux autres. Une importante partie de la dette absolue des provinces (et du Dominion) vient de projets non coordonnés et mal conçus, de ce dernier genre.

La Commission a adopté une base de calcul fort large à l'égard des subventions d'après la norme nationale et une formule non moins libérale quant à son projet relatif à la ristourne de l'impôt minier dont l'objet est surtout d'assurer la mise à exécution de mesures appropriées de conservation. Les témoignages recueillis par la Commission<sup>11</sup> aussi bien que les recherches effectuées par son personnel de spécialistes ont démontré hors de tout doute qu'on a beaucoup trop négligé le travail de conservation en général et qu'on s'est trop peu préoccupé d'élaborer des méthodes vraiment économiques quant à l'exploitation de nos ressources naturelles. Les gouvernements du Canada ne sauraient effectuer de mises de fonds plus rémunératrices qu'en ce domaine de l'activité. On ne peut, il va sans dire, reconstituer ni conserver indéfiniment certaines matières premières; d'autres peuvent être préservées mais seulement à la suite de frais excessifs. Par ailleurs, la plus grande partie de nos richesses minières ou agricoles, de nos pêcheries et de notre gibier sont susceptibles d'entretien et d'améliora-

<sup>10</sup> Conseil économique de la Nouvelle-Ecosse; Conseil économique du Nouveau-Brunswick; Inventaires des ressources naturelles de Québec; Office des relevés économiques du Manitoba; Conseil économique de la Colombie-Britannique.

<sup>11</sup> Mémoire de la Colombie-Britannique pp. 36 et suivantes; Pièce 236, *Edmonton Chamber of Commerce*, p. 21; Pièce 387, *Fédération of Ontario Naturalists*.

tion, au grand avantage des générations à venir, grâce à la prévoyance et à de bien modestes immobilisations de capitaux.

Le problème que posent les matières premières épuisables n'a pas moins d'importance. L'exploitation doit s'en faire avec tout le soin méthodique que permet la science actuelle. Il importe d'en déterminer la proportion d'épuisement en tenant compte des considérations économiques et sociales les plus larges, et non pas seulement de l'avantage pécuniaire et immédiat des exploitants particuliers en cause. En prévision du jour où s'éloignera de la

mine le dernier camion chargé de minerai et où la dernière pompe cessera de fonctionner, il faut examiner et améliorer tous les autres gagne-pain qui s'offrent à la population tributaire de l'exploitation. Durant les années de grands bénéfices, il faut amortir les dépenses engagées par la collectivité sociale à l'égard de la voirie, de l'enseignement, des entreprises d'utilité publique et des autres ouvrages qui ne serviront plus quand la population aura émigré; il importe aussi de prévoir les frais des œuvres de prévoyance qui accompagnent forcément ces difficiles périodes de transition.

La Commission recommande fortement dans un autre chapitre que le Dominion prenne entièrement à sa charge l'entretien des chômeurs aptes au travail (et qu'il apporte de l'aide, en certaines circonstances, aux industries primaires), et que les modifications nécessaires soient faites dans l'attribution des pouvoirs de façon à permettre au gouvernement d'assumer cette responsabilité. Il convient d'examiner si ce simple changement suffirait à libérer les provinces et les municipalités de leurs difficultés financières sans transport de revenu fiscal et du fardeau de la dette et sans l'institution de subventions de norme nationale ainsi que le comporte le Plan I. Pour éviter l'embrouillamini, nous désignerons cette alternative comme étant le Plan II. Ainsi donc le Plan II serait tout bonnement la continuation du présent système d'accords financiers entre le Dominion et les provinces, à cette exception près que le Dominion prendrait à sa charge l'entretien des chômeurs aptes au travail. On pourrait imaginer diverses variantes de ce plan, et nous en discuterons quelques-unes plus loin.

Evidemment, tout en se prononçant sans ambages en faveur du transport au Dominion de toute la responsabilité à l'égard du chômage, les membres de la Commission nationale de placement (à l'exception de madame Sutherland) estimaient qu'il devait être subordonné à certaines mises au point financières et compensatrices. Dans la lettre d'envoi qu'il écrivait au ministre du Travail le 26 janvier 1938, M. Purvis, président de la Commission nationale de placement, déclarait ce qui suit:

"A votre demande, la Commission a tenu compte que la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces est à faire enquête sur certaines questions ressortissant au travail assigné à la Commission nationale de placement. Pour cette raison, la Commission a indiqué dans son rapport ce en quoi l'exécution de certains projets serait, de son avis subordonnée aux mesures d'ordre financier qui pourraient découler du rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces."<sup>1</sup>

La Commission nationale met cette idée mieux en lumière dans ses vœux visant à un partage approprié des pouvoirs et des responsabilités:

"La Commission sait que l'approbation par les provinces de certaines modifications requises en rapport avec l'établissement d'un système d'Assu-

rance-chômage et d'un service fédéral de placement a été sollicitée par le fédéral, et que la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces tiendra vraisemblablement compte des obligations financières inhérentes à l'établissement de ces mesures. La Commission est également au fait que l'établissement d'un système d'Assurance-chômage devra être complété par un régime d'Aide-chômage destiné à résoudre ces phases du problème qui, à la lumière de l'expérience dans d'autres pays, ne peuvent être résolues par l'Assurance-chômage. De l'avis de la Commission, et pour les raisons qu'on trouvera plus bas, il serait préférable que l'administration d'un système d'aide, en marge de l'Assurance-chômage, soit confiée au gouvernement fédéral. Une telle initiative imposerait à la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces de déterminer sur quelle base financière il y aurait lieu d'établir un tel système, et de formuler tous autres avis quant à la sagesse d'opérer de plus amples modifications constitutionnelles ou financières. La Commission nationale de placement ne juge pas qu'il soit de son ressort d'exprimer une opinion sur ces changements. Elle doit donc se borner à répéter l'opinion qu'elle a déjà exprimée à l'effet que, les conditions d'ordre constitutionnel et financier le permettant, la coordination d'un système d'Assurance-chômage et des bureaux de placement sur le plan national et sous une même juridiction, appuyée sur un régime d'Aide-chômage ressortissant à la même autorité, serait infiniment plus efficace que le système actuellement en vigueur à résoudre les problèmes de l'emploi et du chômage."\*

En dépit des réserves formulées par la Commission nationale de placement, d'aucuns ont exprimé l'opinion que la prise en charge immédiate par le Dominion des secours-chômage serait avantageuse en soi, et, de plus, en allégeant le fardeau que doivent supporter les gouvernements provinciaux et les municipalités, comporterait la solution satisfaisante des grands problèmes qui se rattachent aux finances publiques et aux relations entre le gouvernement fédéral et les autorités provinciales. Les raisons qui militent en faveur du transport de la responsabilité en matière de chômage ont déjà été examinées longuement. Le problème qui se pose à la Commission est de savoir s'il serait pratique de transporter uniquement la responsabilité en matière de chômage, ou si ce transport devrait s'accompagner des autres mises au point et réformes d'ordre financier préconisées par la Commission dans le Plan I en vue de la réalisation des grands avantages et des fortes économies escomptés et possibles.

<sup>1</sup> *Rapport final de la Commission nationale de placement* (1938), p. 2.

\* Page 29.

Notons dès maintenant que, de l'avis de la Commission, on ne saurait aborder le problème d'une façon satisfaisante que d'après la méthode exposée dans le Plan I, et que l'adoption de palliatifs propres à produire un simple équilibre temporaire et superficiel serait la preuve d'un manque de prévoyance vu l'état actuel des finances canadiennes, car à la longue ils conduiraient à un désastre. Néanmoins, vu que le Plan II (c'est-à-dire la prise à charge des secours aux chômeurs aptes au travail) comporte plus d'avantages immédiats pour certaines provinces et municipalités que le Plan I, qu'il équilibrerait en outre la plupart des budgets provinciaux et qu'il assurerait à quelques provinces de forts excédents, il mérite d'être examiné attentivement. Cet examen démontrera que les avanta-

ges, qui à première vue semblent acquis à quelques gouvernements n'existent pas en réalité, et que le Plan II ne saurait assurer l'équité des impôts et l'efficacité de l'administration que le Plan I vise à établir.

Il n'est pas difficile d'indiquer l'effet immédiat du Plan II sur les budgets provinciaux et municipaux, puisque l'unique changement prévu consisterait à réduire les dépenses dans la mesure des secours accordés aux chômeurs aptes au travail. Les économies qui en résulteraient aux budgets des comptes courants des provinces et des municipalités et celles que produirait au compte capital l'abandon des travaux de secours sont évalués, pour l'année 1937, au tableau ci-dessous.<sup>2</sup>

DÉBOURSÉS POUR TRAVAUX DE SECOURS PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX AUX CHÔMEURS APTES AU TRAVAIL, 1937

(en milliers de dollars)

	Provinces		Municipalités		Total	
	Compte courant	Travaux de secours imputés sur le compte-capital	Compte courant	Travaux de secours imputés sur le compte-capital	Compte courant	Travaux de secours imputés sur le compte-capital
Ile du Prince-Édouard.....	21	288	30	34	51	322
Nouvelle-Écosse.....	236	1,173	172	69	408	1,242
Nouveau-Brunswick.....	28	614	74	15	102	629
Québec.....	11,454	1,386	7,829	—	19,283	1,386
Ontario.....	8,347	5,252	5,209	100	13,556	5,352
Manitoba.....	2,584	320	2,050	407	4,634	727
Saskatchewan.....	9,776	—	500	—	10,276	—
Alberta.....	1,540	460	995	97	2,535	557
Columbia-Britannique.....	3,408	1,335	749	11	4,157	1,346
	37,394	10,828	17,608	733	55,002	11,561

Quote-part totale du Dominion réduite à une norme commune, telle que démontrée au tableau 30, Volume III, \$48,523,000.

Ainsi, les gains immédiats que le Plan II comporterait pour les budgets réunis des provinces et des municipalités dépassent considérablement ceux qui résulteraient de l'application du Plan I dans le cas de l'Ontario; ils sont sensiblement plus considérables dans le cas de la Colombie-Britannique et un peu plus grands pour le Manitoba. Ces avantages sont plus appréciables pour l'Alberta si l'on envisage la continuation des paiements actuels d'intérêts, mais ils se trouvent diminués dans une proportion un peu plus forte si l'on prévoit le paiement intégral des intérêts. Cette comparaison tient pour acquis il va sans dire, que se maintiendront les régimes financiers existants dans les provinces et les municipalités. Toutefois on calcule les avantages que révèle le Plan I à l'égard des provinces et des

municipalités après transport des impôts provinciaux (et municipaux) sur le revenu, sur les corporations commerciales et sur les successions. Dans les cas où ces impôts dépassent la moyenne, le gain que le Plan II assurerait aux provinces et aux municipalités, ainsi que nous venons de l'indiquer, se réaliserait aux dépens des contribuables provinciaux. Par exemple, les autorités provinciales et municipales de la Colombie-Britannique gagneraient (le calcul prenant pour base les chiffres de 1937) \$4,157,000 et elles auraient alors au compte courant un excédent global et net de \$3,237,000, mais

<sup>2</sup> On trouvera au Volume III, des détails au sujet des effets du Plan II au cours d'autres années (1926, 1930, 1933, 1936-1939). Les effets du Plan I pour les mêmes années sont indiqués dans le Volume III, mais il est impossible d'établir des comparaisons directes pour les raisons énoncées dans le texte.

uniquement au cas où les contribuables provinciaux et municipaux de la Colombie-Britannique continueraient d'acquitter beaucoup plus que la moyenne nationale des impôts provinciaux par rapport à leurs revenus, excédent ayant atteint \$5,914,000 en 1937. En d'autres termes les gains découlant du tableau précité pour les gouvernements des provinces et des municipalités ne sauraient se comparer aux gains indiqués par le Plan I et ne sauraient donner une idée juste des avantages que retireraient les contribuables provinciaux, même avant toute considération de l'accroissement des impôts fédéraux que nécessiterait l'application du Plan II.

Du seul point de vue des budgets provinciaux le Plan II (selon les moyennes de 1936-1939 comme dans le cas du Plan I et supposé le maintien des impôts actuels) assurerait un excédent considérable à l'Ontario et des excédents assez élevés au Manitoba, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique.<sup>3</sup> Les provinces Maritimes, Québec et la Saskatchewan accuseraient soit des déficits, soit des excédents de beaucoup inférieurs à ceux que le Plan I mettrait à leur disposition en vue de l'expansion des services et la réduction des impôts.

Toutefois, un examen plus attentif démontre que les avantages apparents du Plan II à l'égard de quatre provinces ne sont qu'illusoire. Dans le cas du Plan I, l'alourdissement des charges fédérales se trouve contre-balancé jusqu'à un certain point par l'acquisition de nouvelles sources de revenu. Le Plan II ne comporte aucun transport de revenu et pour parer à l'accroissement de ses obligations le Dominion n'aurait que la ressource d'accroître les impôts fédéraux, de façon à concurrencer les impôts provinciaux existants. (Etat de choses modifié dans la mesure où les gouvernements provinciaux, particulièrement celui de l'Ontario, auxquels le Plan II aurait assuré des excédents considérables, pourraient réduire leurs impôts.) Le total net des frais que vaudrait au Dominion (d'après les chiffres de 1937) l'application du Plan II dépasserait d'environ 13 millions de dollars par an le coût net de l'application du Plan I. Afin de se procurer ce supplément de disponibilités il faudrait soit augmenter les impôts indirects déjà excessifs, soit empiéter encore davantage sur les sources de l'impôt direct exploitées par les provinces. Sur l'économie en général ainsi que sur quelques-unes des provinces qui pourraient apparemment bénéficier du Plan II plus que du Plan I, cela pourrait avoir un effet presque désastreux. Ontario et la Colombie-Britannique constituent naturellement les exemples les plus frappants de ces provinces dont les gou-

vernements seraient apparemment avantagés, mais dont les habitants seraient obligés de payer la plus grande proportion de l'augmentation des impôts fédéraux tout en continuant de supporter le fardeau actuel des taxes provinciales et municipales, quoiqu'à des taux peut-être réduits. Les gouvernements de la Saskatchewan, de Québec et des provinces Maritimes seraient moins favorisés par le Plan II que par le Plan I, et leurs contribuables, comme tous les autres du Dominion paieraient davantage. De ces contribuables, ceux de Québec seraient les plus rigoureusement atteints par les relèvements nécessaires des impôts fédéraux.

En résumé, le Plan II semble, plus que le Plan I, favoriser certaines provinces seulement si l'on oublie, dans certains cas, la fiscalité provinciale supérieure à la normale que leurs habitants continueraient forcément d'acquitter, et, dans tous les cas, l'augmentation des impôts fédéraux qu'ils auraient à subir, sans avoir lieu de s'attendre beaucoup à une diminution correspondante des taxes provinciales. On ne peut déterminer la balance créditrice ou débitrice relative aux habitants de chaque province, d'autant qu'on ne sait pas à quel genre et à quels taux d'impôts le Dominion recourrait ni sur qui retomberait l'incidence finale de ces taxes. Nous savons cependant que la plus grande partie de ces relèvements retomberait nécessairement sur les régions ayant les revenus les plus considérables, particulièrement les habitants des deux provinces, Ontario et la Colombie-Britannique, qui semblent au premier abord plus favorisées par le Plan II que par le Plan I. Ainsi, bien que le Plan II paraisse comporter pour les *gouvernements* de certaines provinces des avantages plus grands que le Plan I, il ne profite pas aux *résidents* de ces provinces comme c'est le cas pour le Plan I.

Toutefois, au lieu de tenter d'estimer de façon précise (ce qui, en pratique, est fort impossible) les gains pour telle ou telle province du Plan I ou du Plan II, il est beaucoup plus important d'établir une comparaison entre les effets probables des deux plans sur l'économie en général, sur le revenu national et sur la stabilité et l'indépendance financières des gouvernements canadiens à l'avenir. On peut évaluer avec précision les gains que le Plan II procurerait aux gouvernements provinciaux et locaux, mais on ne saurait en faire autant quant à ce que ce plan coûtera aux contribuables fédéraux et provinciaux, qui sont les mêmes individus. Il est également impossible d'établir un contraste réel entre les bénéfices plus importants mais moins tangibles que le Plan I assurerait au revenu national et la pression accentuée que le Plan II lui ferait subir. On ne saurait toutefois trop affirmer que ces comparaisons

<sup>3</sup> Voir Volume III, tableau 55.



sont d'une importance capitale et devraient être à la base de la décision à prendre, et que les comparaisons restreintes qu'on peut faire en termes statistiques prêtent nécessairement à des erreurs.

Ainsi que nous l'avons fait remarquer, le Plan I est destiné à stimuler le revenu national en rendant possibles d'importantes réformes fiscales qui allégeront les frais commerciaux, favoriseront les petites entreprises et relèveront le niveau d'existence. De plus, le Plan I permettrait d'établir pour tout le Canada des échelles d'impôt uniformes et grandement simplifiées, faisant disparaître les obstacles qui gênent la liberté de mouvement du capital et des gens. Le Plan I concentre l'administration de la dette, ainsi que les responsabilités qui en découlent, sur une autorité unique, soit sur celle qui possède la plus grande base de crédit et qui a la haute main sur les pouvoirs connexes. Le Plan I pourvoit à l'établissement d'une norme moyenne d'enseignement et de bien-être pour tout le Canada et à des dépenses importantes en vue de l'aménagement économique dans chaque province au moyen de subventions d'après la norme nationale. En outre, chose peut-être la plus importante de toutes, le Plan I permet la coordination de la taxation, du remboursement des emprunts ou des dettes à travers le cycle des affaires, et des méthodes administratives concernant les dépenses, le cours monétaire, les changes, le commerce, l'industrie et l'embauchage.

Le Plan II ne laisse prévoir aucun de ces avantages. Au contraire, il intensifierait nécessairement les vices résultant de la rivalité des autorités qui s'acharnent à la poursuite des revenus. Il tiendrait à accentuer la friction entre les divers gouvernements, à augmenter la double imposition, à multiplier les taxes arbitraires frappant les uns plus que les autres et équivalant à des confiscations; augmenterait les frais nécessités par l'acquittement des impôts; accroîtrait les écarts entre les fardeaux fiscaux et les services rendus par l'Etat dans les diverses régions, ainsi que les écarts entre les fardeaux fiscaux et les initiatives permises aux individus. Contrairement au Plan I, le Plan II ne pourvoit à aucune économie directe ou indirecte dans le service de la dette, dans les frais nécessités par l'acquittement des taxes et dans le coût de l'administration fiscale. De plus, le Plan II ne fournit aucun moyen de coordonner la politique financière du pays en général avec les mesures économiques de première importance, de faciliter ainsi le recouvrement économique, l'aide aux industries et aux régions souffrant de marasme et, d'une façon générale, de raffermir l'économie nationale. Au contraire, le Plan II aurait tendance à augmenter la confusion

et le conflit des mesures administratives fédérales et provinciales et la stérilité de ces mesures, ce qui nuit aujourd'hui au revenu national du Canada. Tous ces avantages du Plan I sur le Plan II ressortent encore plus nettement dans le cas d'un péril national, la guerre, par exemple, de nature à forcer le Dominion à relever les impôts qui s'ajouteraient aux taxes provinciales actuelles, et sans l'adoption du Plan I, à rendre impossible toute réforme fiscale importante.

Notre analyse, au Volume I, démontre que dans le passé les "transferts" financiers, — au sens large de ce terme qui implique les diverses méthodes par lesquelles la population d'un territoire est enrichie, ou libérée de ses obligations, au dépens de la population d'autres territoires, — furent effectués à tous les stades de l'administration. Ils résultèrent de pression politique, de confiscation, de banqueroutes régionales, de faveurs et de protection à l'endroit d'industries choisies et à des interventions directes et intermittentes par le gouvernement fédéral. Ils se firent de façon arbitraire, injuste et insouciant, parfois par le moyen du système de finance publique, et parfois sans ce moyen. Il est évident qu'il n'est pas possible de prévenir certains transferts. Mais la question en jeu, suivant qu'on adopte le Plan I ou le Plan II, est simplement de savoir si à l'avenir ils s'effectueront, autant que possible, d'après la norme nationale déterminée de façon objective en vertu du Plan I, ou s'ils se continueront comme à l'heure actuelle, mais en progression ascendante. Car tel serait l'effet du Plan II. Ces méthodes employées pour venir en aide aux finances provinciales et locales des régions souffrant de marasme sont les plus ruineuses qu'on puisse concevoir pour l'économie, et le coût en retombe presque au hasard et par une incidence injustifiable et presque injuste sur certains groupes de la population. Néanmoins, l'inflexibilité de notre régime financier actuel et son impuissance à se mettre au point automatiquement et à s'adapter aux circonstances nécessite l'adoption, consciente ou non, de méthodes arbitraires de transport. Par exemple, quand une province ou une municipalité manque à ses obligations, ou réduit les intérêts qu'elle s'est engagée à payer, il en résulte en réalité un transport forcé de la part du gouvernement créancier au gouvernement débiteur. Quand un gouvernement décrète une forme quelconque de réduction de dettes ou un moratoire, c'est aussi un transport forcé de la part du créancier au débiteur, transport provenant ordinairement, dans une certaine mesure, de ce que le régime des finances publiques est impuissant en un cas d'urgence, à assurer les trans-

ports nécessaires par ses propres moyens, et des efforts en vue de maintenir à l'égard du territoire intéressé des niveaux d'existence acceptables et un certain degré de ressources fiscales. D'autres fois, on a voulu atteindre les mêmes fins au moyen de subventions spéciales, de prix artificiels et d'une protection spéciale à certaines industries privilégiées de la part des gouvernements fédéral ou provinciaux et même de municipalités. Soit de propos délibéré, soit inconsciemment, l'on a souvent donné comme objet au tarif national, aux transports, aux travaux publics, ainsi qu'aux politiques monétaires et fiscales, le relèvement du niveau de vie et l'expansion ou le maintien du rendement fiscal dans certaines régions déterminées. Sous l'empire de la nécessité, le fisc provincial a fréquemment eu recours à des mesures contraignant les "étrangers" au transport de leurs biens d'une façon arbitraire et injuste. Quelquefois, les prêts entre gouvernements peuvent servir à parer momentanément, et presque toujours d'une manière peu satisfaisante, aux difficultés qui assiègent le régime de la finance publique, mais il est toujours malaisé d'en obtenir le remboursement, et ils fournissent l'occasion de nombreux désaccords. Il ne faudrait pas laisser croire qu'en vertu du Plan I il deviendrait inutile d'avoir égard aux conditions régionales particulières dans l'élaboration des programmes d'ordre national ni d'avoir recours à d'autres transferts de ce genre. Mais il semble préférable de les restreindre comme le fait le Plan I, au lieu de les étendre comme sous le Plan II.

Tous ces cas apparemment disparates ont en commun ce trait essentiel qu'ils sont des moyens et des trucs pour arriver injustement et d'une façon dispendieuse, au but que le régime de la finance publique n'atteint pas mais pourrait atteindre d'une manière équitable et sans grands frais. Chacun d'eux grève lourdement l'économie nationale, et ni séparément, ni dans l'ensemble, ne sauraient-ils résoudre efficacement les problèmes de la finance publique. Chacun est une source d'injustice et d'amertume entre les particuliers, les classes sociales et les diverses régions du pays, qui mettent en danger l'unité et le sentiment national du Canada. Les chapitres précédents font ressortir l'opinion que c'était là payer un prix trop élevé simplement pour assurer le maintien d'un régime de fiscalité désuet. D'autre part, il serait encore plus désastreux d'accroître délibérément ce prix en ayant recours au Plan II. Il convient de signaler, en passant, que ce sont les habitants de l'Ontario, dont le gouvernement paraît être le plus avantage par le Plan II, qui seraient forcés de combler les pertes résultant

du maintien et de la prolongation de transports arbitraires.

*Dispositions additionnelles du Plan II.* — Toutefois, on pourrait ajouter certaines dispositions au Plan II, lesquelles pourraient le rendre plus attrayant à première vue. On pourrait pourvoir au versement non seulement des subventions d'après la norme nationale, mais aussi de subventions exceptionnelles, ainsi que le prévoit le Plan I, outre les subventions actuelles, aux provinces qui ne peuvent fournir des services égaux à la moyenne établie au Canada. Cela exigerait la création d'une Commission de finance chargée d'étudier ces subventions et d'indiquer les mises au point qui s'imposeraient périodiquement. Une commission de ce genre aurait une tâche beaucoup plus ardue que celle de la commission prévue au Plan I, vu que le calcul du fardeau des impôts dans chaque province se compliquerait grandement par suite du maintien dans les provinces d'impôts sur le revenu et sur les corporations commerciales, ainsi que de droits de successions, à des taux très différents. Il serait presque impossible de déterminer quelle partie de ces impôts grève la province intéressée; quelle partie provient d'une façon ou de l'autre des habitants d'autres provinces; enfin, quel montant les habitants de ladite province ont dû verser, de la même façon, aux gouvernements des autres provinces. Nous avons déjà signalé que même réduit à sa plus simple expression, le Plan II coûterait beaucoup plus cher au Dominion que le Plan I; or l'addition de dispositions telles que les précédentes, sans aucun transport compensatoire de sources de revenu, en accroîtrait évidemment davantage le coût.

On pourrait également prévoir la capitalisation des subventions statutaires actuelles, au cours du marché des obligations à perpétuité, déchargeant ainsi les gouvernements provinciaux d'un montant de dette correspondant. Ce projet permettrait d'effectuer une économie nette égale à l'écart entre les taux d'intérêt du Dominion et ceux des provinces, et de bénéficier en partie des avantages d'ordre technique que comporterait le transport des dettes prévu au Plan I, mais non des avantages généraux. La capitalisation des subventions à un cours inférieur à celui du marché, parfois préconisée, constitue ni plus ni moins qu'un projet d'accroissement proportionné de toutes les subventions, sans égard aux circonstances spéciales ou aux besoins réels, projet qui augmenterait à titre bénévole l'excédent de certaines provinces, sans résoudre les problèmes financiers des autres. Vu que les subventions actuelles n'ont plus aucun rapport avec les besoins financiers des provinces, une telle augmentation égale

et proportionnelle n'a pas sa raison d'être et n'aiderait aucunement à trancher les difficultés de l'heure. De plus, la prise à charge d'une partie de la dette provinciale présente de sérieuses difficultés d'ordre technique. Le choix des émissions à transporter, ou le lancement d'émissions à la fois fédérales et provinciales, ou encore le transport, réparti sur une période de temps, d'émissions déterminées, constitueraient des opérations extrêmement compliquées qu'il serait difficile d'effectuer impartialement et sans donner lieu à quelque injustice.

Il est donc inutile d'exposer l'un ou l'autre de ces projets, puisque tous deux n'auraient pour résultat que d'accentuer la faiblesse évidente du Plan II, en comparaison du Plan I. Vu que le Plan II ne contient aucune disposition relative au transport des sources de revenu essentiellement nationales, tous les avantages consentis aux provinces proviendraient uniquement d'une majoration des impôts fédéraux (ou, dans le cas de la diminution des intérêts par suite de la capitalisation des subventions, seraient assurés par la tierce caution du Dominion en prévision des fluctuations ultérieures des taux de l'intérêt et du change). Etant donné la présente répartition des pouvoirs fiscaux, un tel état de choses entraînerait une beaucoup plus vive concurrence entre le Dominion et les provinces dans le domaine de l'impôt direct, ainsi que l'extension probable des impôts fédéraux et provinciaux de consommation. Nous avons déjà signalé les maux qu'entraînent une fiscalité inégale, la double imposition, les frais excessifs d'administration et de règlement des impôts, ainsi que les restrictions apportées à l'emploi des principaux moyens modernes d'imposition pour des fins sociales économiques, lesquelles découlent de la division de la compétence en matière de droits de suc-

---

<sup>4</sup> Chapitre III de cette section.

cession et d'impôts sur le revenu et sur les corporations commerciales.<sup>4</sup> Nous avons également fait remarquer que le fardeau des impôts de consommation et des taxes sur les frais commerciaux constituait un des plus graves problèmes économiques du pays;<sup>5</sup> il a acquis des proportions telles qu'il est présentement un des principaux obstacles à l'emploi des ressources accessoires et de la main-d'œuvre du Canada. Par conséquent, toute mesure qui aurait pour effet d'aggraver ces deux formes d'imposition contraires aux lois de l'économie, serait encore plus nuisible.

L'étude critique des deux Plans démontre l'importance capitale des vœux que renferme le Plan I au sujet des impôts. L'on pourra proposer de nouvelles répartitions des déboursés ou des accroissements de subventions qui réussiraient à équilibrer les budgets des provinces, mais ils aggraveraient en même temps le fardeau du contribuable canadien, et obèreraient de plus en plus le revenu national. Les palliatifs de ce genre, si séduisants qu'ils puissent paraître, sont nuisibles et dangereux. La solution des problèmes des finances publiques au Canada dépend de mesures d'ordre pratique fondées sur les réalités de l'économie canadienne, plutôt que d'une politique de temporisation. Elle exige l'établissement d'un régime de finance publique se prêtant à l'application de politiques appropriées et logiques, jointes à d'autres politiques économiques nationales de grande envergure, plutôt que la prolongation de l'impasse actuelle et l'envenimement du conflit qu'on se livre présentement sur la dépouille du contribuable. Enfin, la vaste réforme fiscale jointe à un système méthodique et pratique de transport de revenus aux provinces, ainsi qu'y pourvoit le Plan I, en demeure la condition première et essentielle.

---

<sup>5</sup> Volume I, c. VIII.

## FINANCES MUNICIPALES

Bien que les municipalités soient soumises à la compétence exclusive des provinces, des pouvoirs fiscaux et des responsabilités en matière de dépenses leur ont été délégués par les gouvernements provinciaux, ce qui fait que leur régime financier forme partie intégrante de tout l'organisme provincial, et par conséquent, se rattache d'autant aux relations entre le Dominion et les provinces. Les provinces et les municipalités se partagent, dans des proportions variables, les grands services de l'instruction publique, l'assistance sociale et la voirie; l'ensemble des pouvoirs fiscaux laissés aux provinces se partage, à peu près également en moyenne, entre les provinces et les municipalités, bien qu'il y ait de fortes variantes dans les proportions de chaque province. Le rôle que jouent les municipalités dans le domaine de la fiscalité (en 1937 les municipalités ont perçu 31 p. 100 des revenus globaux provenant de diverses sources fiscales au Canada) et dans celui des dépenses, fait qu'il est essentiel de les inclure dans toute étude des finances publiques au Canada. C'est pour cette raison que la Commission a joint les revenus et dépenses provinciaux et municipaux lorsqu'elle pouvait le faire sans inconvénient. Elle n'a cependant pas cessé de reconnaître l'autorité exclusive des gouvernements provinciaux sur les affaires municipales, et tout en étant calculée d'après l'état conjoint des provinces et des municipalités, la répartition des bénéfices découlant des vœux de la Commission contenue au Plan I est entièrement laissée aux gouvernements provinciaux.

Néanmoins, certains aspects du régime municipal ainsi que des impôts et des déboursés municipaux influent sur la posture financière des provinces et sur les relations existant entre ces dernières et le Dominion; dans le présent chapitre nous les examinerons donc de ces points de vue.

## 1. APERÇU HISTORIQUE

A l'époque de la Confédération il n'existait qu'une organisation municipale rudimentaire en dehors de l'Ontario, et en dépit de l'espoir qu'avaient les auteurs de la Confédération de voir les municipalités s'établir rapidement dans les autres provinces et assumer quelques-unes des charges qui incombaient aux gouvernements provinciaux accablés sous le poids de leurs obligations financières, l'établissement du régime municipal ne se fit que très lentement, surtout dans les provinces Maritimes. Par

conséquent, il y eut dès les débuts une grande disparité entre les diverses provinces au point de vue de la répartition proportionnelle des fonctions provinciales et municipales. Comme les revenus provinciaux, à tant par tête, se trouvaient à peu près égalisés par le régime de subventions primitivement adopté, les variations dans le fardeau des impôts et dans les services fournis par les gouvernements étaient en grande partie subordonnées au degré de développement du régime municipal. A cause des impôts additionnels qu'il comportait, l'établissement de nouvelles municipalités suscita de l'opposition dans Québec et les provinces Maritimes, tandis que dans l'Ontario des organismes municipaux solidement établis imposèrent des taxes plus lourdes et prirent une avance considérable au point de vue des dépenses destinées à l'instruction publique, aux chemins de fer et à la voirie.

Les provinces des Prairies établirent aussi rapidement que la colonisation le permettait un régime municipal couvrant comme un quadrillage presque toute la superficie occupée; dans la Colombie-Britannique un demi pour cent du territoire (renfermant 75 p. 100 de la population) a été organisé en municipalités, ce qui démontre bien le degré de concentration des ressources dans certaines régions et les désavantages d'ordre physique dont souffre cette province. L'île du Prince-Edouard, qui n'avait qu'une superficie peu considérable et une faible population, pouvait à vrai dire se passer d'organismes municipaux.

Ce sont ces diverses circonstances et certains facteurs de temps et de lieu qui ont produit l'ensemble hétérogène de régimes municipaux qui existe actuellement.<sup>1</sup> Les différences que présentent la multiplicité complexe et le chevauchement des municipalités de l'Ontario et de Québec par opposition à l'alignement géométrique, sinon économique, de celles des Prairies, établi d'après la superficie plutôt que la richesse et le développement restreint du gouvernement municipal dans les provinces Maritimes et la Colombie-Britannique, ont une répercussion importante sur les finances provinciales.

Les différences considérables et sans cesse croissantes qu'il y a entre les catégories de municipalités sont encore plus importantes que les variations que

<sup>1</sup> H. C. Goldenberg, *Finances municipales au Canada* (Texte polycopié), pp. 10 à 25.

présentent les régimes provinciaux. Les municipalités comprennent des centres métropolitains, des petits hameaux et des localités rurales à population clairsemée. Il est manifeste que leurs problèmes doivent différer fortement en importance et en nature. De fait, on ne saurait traiter *le* problème municipal; il existe des problèmes municipaux propres à certaines régions et à certains régimes provinciaux, des problèmes propres à certains types ou à certaines catégories de municipalités, et des problèmes qui se posent pour des municipalités particulières dans des circonstances spéciales. Il peut arriver que les éléments relatifs aux revenus, aux dépenses ou aux dettes, d'une importance dominante dans un cas, interviennent très peu dans un autre cas, et toute généralisation trop absolue n'a donc qu'une utilité fort restreinte. Il n'est aucun domaine où la connaissance des circonstances locales et des responsabilités existantes soit plus propre à assurer une administration efficace. C'est là une des raisons pour lesquelles la Commission, dans ses conclusions relatives aux subventions d'après la norme nationale, n'a proposé l'imposition d'aucune condition ou d'aucune surveillance de la part des autorités fédérales quant à la dépense de ces subventions, ou quant à leur répartition entre les gouvernements provinciaux et les municipalités.

Néanmoins, certains éléments ont influé sur toutes les municipalités quoique d'une manière diverse et souvent de façon à accentuer les différences existantes. C'est là un fait important car, autant qu'on puisse généraliser quant à la nature *du* problème municipal au Canada, on peut dire qu'il existe d'importantes différences entre les municipalités au point de vue de leur aptitude à s'acquitter de leurs obligations. Depuis la Confédération, les unités politiques locales ont dû assumer un nombre sans cesse croissant de fonctions économiques, et elles ont perdu de plus en plus leur caractère d'unités économiques.

Jusqu'à la fin du dernier siècle, les municipalités canadiennes constituaient, beaucoup plus que maintenant, les divisions d'ordre local de notre régime économique; elles étaient plus en mesure de se suffire à elles-mêmes et leurs fonctions étaient d'ordre local au sens propre du mot, puisqu'elles découlaient dans chaque cas des circonstances particulières et des désirs de la collectivité. Les limites municipales correspondaient mieux aux réalités; chaque ville était un tout bien défini, et les centres ruraux constituaient aussi, plus que maintenant, des régions distinctes, dont chacune avait un caractère bien local. Le commerce se faisait surtout entre la ville et la région rurale avoisinante. L'activité indus-

trielle n'était guère considérable et la grande production manufacturière restait inconnue. L'industrie était dispersée et dans chaque localité de petites fabriques et usines ainsi que des ateliers domestiques fournissaient la majeure partie des produits non agricoles. Il existait des régions encore vierges où pouvaient aller s'établir les gens mécontents de leur sort ou incapables de prospérer, au sens qu'avait alors le mot prospérité, là où ils se trouvaient. Les emplois n'exigeaient que peu d'habileté professionnelle ou d'instruction et l'apprentissage d'un métier permettait d'en exercer plusieurs autres.

Le sentiment régionaliste et l'absence de toute différence économique sensible, comme de toute interdépendance entre les localités, de même que la simplicité relative de l'économie tout entière étaient bien propres à faire naître l'idée d'un gouvernement particulier à chaque localité; chacun s'occupait de ses propres affaires et ne s'intéressait guère à celles des autres si elles ne le touchaient pas. L'instruction,\* la voirie, le maintien de l'ordre, le soin des indigents, les mesures hygiéniques élémentaires dans les villes, et l'établissement de quelques services collectifs formaient, dans ces conditions, les fonctions naturelles des municipalités; ces fonctions étaient susceptibles d'être entièrement décentralisées, et chaque unité locale pouvait s'en acquitter. En tout cas, lorsqu'il existait des inégalités, elles résultaient simplement de différences au point de vue des aptitudes, des ambitions et de la bonne fortune des habitants d'une localité et de la mesure dans laquelle ils avaient évolué depuis les débuts. La province se préoccupait peu, en général, de ces inégalités, car les services où elles se manifestaient n'influaient pas sur les intérêts provinciaux n'ayant de fait et dans une très large mesure, qu'une importance purement locale.

L'économie ayant évolué, les limites qui séparaient les unités locales devinrent moins précises mais pour les fins de l'organisation locale elles ne laissaient pas d'être appropriées, avant l'avènement de l'automobile. L'étendue maxima était probablement celle qu'un cheval pouvait traverser en une journée, et il importait peu que les limites fussent, de fait, des lignes arbitrairement tracées conformément à la méthode d'arpentage en honneur, comme dans le cas de certains townships de l'Ontario et de plusieurs municipalités rurales des provinces des Prairies. Les fonctions économiques fondamentales du gouvernement résidaient dans la

\* Dans les provinces de langue anglaise les districts scolaires, au moins dans les régions rurales, ne s'identifiaient pas exactement aux limites des unités locales de gouvernement, de sorte que l'instruction formait en quelque sorte une exception.

colonisation et la mise en valeur des terres, ainsi que le progrès de l'industrie, toutes deux accomplies par les gouvernements supérieurs de la province et du Dominion. Les services sociaux et l'activité économique ne jouaient qu'un rôle peu important dans le gouvernement municipal et ils auraient pu, à cette époque, prendre une expansion considérable sans que l'organisation municipale en souffrit. On se faisait encore une idée bien simple de l'instruction publique, qui incombe en grande partie aux autorités locales. Le voisinage constituait l'unité tant politique qu'économique et il pouvait se suffire à lui-même.

Le voisinage (c'est-à-dire l'étendue de territoire où chaque habitant connaît bon nombre de ses concitoyens et se rend compte de la grande communauté d'intérêt qu'il a avec eux) doit toujours demeurer l'unité de gouvernement local, en dehors des grandes villes, mais les conditions économiques et sociales ont tellement changé que le nombre des questions d'intérêt purement local diminue et que le domaine de l'administration de l'Etat s'agrandit. Les nouvelles fonctions gouvernementales ne peuvent se partager efficacement et équitablement entre un grand nombre de petits territoires. Quelques-unes des anciennes fonctions des gouvernements municipaux ne s'adaptent plus à la sphère municipale.

La grande expansion du commerce étranger, interprovincial et intermunicipal, ainsi que la spécialisation économique qui s'ensuit même chez les municipalités, ont fait que le bien-être économique d'une unité gouvernementale dépend de celui des autres, pour ne rien dire de celui du monde extérieur. Il peut arriver qu'une ville entière dépende de la production des voitures automobiles et que toute une municipalité rurale se confine à un genre unique de production agricole, tabac, fruits, blé ou élevage. Dans une grande partie du pays, chaque unité gouvernementale produit principalement afin d'"exporter" vers d'autres unités gouvernementales, sinon à l'étranger, et importe des autres la plupart des choses dont elle a besoin.

Le progrès et l'usage de plus en plus répandu de l'automobile a créé le besoin de nouvelles routes coûteuses, élargi l'horizon physique et favorisé les mouvements de population, temporaires aussi bien que permanents. Tous ces éléments ont influé sur le commerce et l'expansion relative de l'organisation municipale, suscité des différences dans l'état économique et modifié l'étendue des territoires pouvant ressortir à une administration locale. L'avènement de l'automobile a dans bien des cas modifié

brusquement la valeur du sol; le progrès des grandes villes aux dépens des petites villes avoisinantes, et celui des banlieues aux dépens des grandes villes, ont influé d'une façon vitale sur les finances municipales.

L'industrialisation, la complexité plus grande de toutes les formes de l'activité économique et le relèvement des normes de toutes sortes requièrent un régime d'instruction publique capable de fournir la meilleure formation possible au plus grand nombre possible. Les nouvelles connaissances sur la valeur des services sanitaires publics et sur le tort que la maladie, le crime et la pauvreté causent à la société, ont accru l'intérêt et l'ingérence de l'Etat par rapport à la santé et au bien-être publics, aux conditions de travail et de logement et aux échelles de salaires.

De tels changements sociaux et économiques influent nécessairement sur le caractère et le champ d'action d'une administration municipale comme sur ceux d'un gouvernement central. Beaucoup de difficultés et d'anomalies dans la structure municipale se sont rencontrées par suite de la tendance générale à abandonner à chaque municipalité la responsabilité de l'état de choses régnant sur son territoire, tant dans le domaine administratif que dans le domaine financier, et à exiger que les nouveaux services administratifs nécessités par les circonstances économiques soient assumés principalement par les gouvernements locaux dont le territoire possède une économie plus ou moins équilibrée. Ces difficultés peuvent se répartir en trois groupes.

Tout d'abord il faut dire qu'un grand nombre de divisions administratives locales ne constituent plus les territoires qui peuvent se prêter à un gouvernement local quelconque. Cela est particulièrement vrai de certaines grandes villes et d'un grand nombre de municipalités rurales des provinces des Prairies. Le cas des zones métropolitaines est frappant: un grand nombre de personnes qui travaillent dans une municipalité demeurent et paient leurs impôts en une autre. La conception de la municipalité considérée comme collectivité de voisins s'est nécessairement perdue, du moins dans les grandes villes. La norme recherchée est celle de la commodité, norme qu'on ne peut atteindre quand cinq ou dix gouvernements distincts fonctionnent dans une seule zone urbaine formant un tout et dont les habitants dépendent les uns des autres du point de vue économique. En outre, on ne saurait s'attendre à un maximum de bien-être économique chez la masse là où le régime fiscal comporte des

barèmes fort variables, là où les normes d'enseignement, de santé publique et autres diffèrent. De même, dans les zones rurales, l'automobile est en voie de rendre désuètes les anciennes limites municipales qui existaient autrefois à l'époque du cheval. L'automobile a porté l'étendue possible de la zone réelle des municipalités rurales au delà du maximum qu'il fallait pour maintenir l'identité du voisinage. Les limites d'un "voisinage" sont maintenant fondées non pas sur la distance seule mais sur un autre élément, toujours important, qui est le chiffre de la population. Surtout dans l'Ouest canadien, où la population est clairsemée, il faut que les territoires des municipalités soient étendus en vue de la commodité et de l'économie, et il peut maintenant en être ainsi sans que soit sacrifié le caractère local du gouvernement municipal. Un moyen de parer au coût des services sociaux qu'imposent à certaines municipalités les chômeurs nomades serait d'étendre les frontières de territoires qui se complètent de la sorte et de partager les dépenses.

En second lieu, même si l'on modifie les territoires, les conditions modernes rendent désirable une coordination considérable entre les municipalités quant à un certain nombre de leurs services, dans leur propre intérêt. Le service policier d'une ville prend connaissance moins d'une heure après sa perpétration de tout crime commis dans une autre ville éloignée de cinquante milles. Le mouvement considérable et constant de la population d'une zone à une autre fait que le maintien des services sanitaires d'une municipalité est profondément influencé par les conditions sanitaires de l'autre. Surtout dans les municipalités rurales, l'entretien des hôpitaux et autres institutions nécessaires selon les méthodes modernes exige la collaboration entre les municipalités intéressées ou entre les municipalités et les gouvernements provinciaux.

En troisième lieu, pour un certain nombre de services administratifs exigeant de fortes dépenses, services dont quelques-uns étaient autrefois d'un caractère local et relevaient conséquemment de la municipalité, et dont les autres sont de date relativement récente ou du moins se sont établis depuis peu, l'intérêt éventuel de la province vient en conflit avec le régime actuel d'après lequel les diverses municipalités doivent trouver les fonds nécessaires; il en résulte des inégalités injustes chez les municipalités ainsi incapables de maintenir uniformément les normes provinciales désirables, fardeau trop lourd pour les finances de plusieurs d'entre elles. Les conditions économiques modernes tendent à accentuer les différences existant toujours entre les mu-

nicipalités par rapport à la richesse et à la capacité de payer qu'ont les contribuables; de même, pour les dépenses nécessaires au maintien de certains services. Très souvent, les municipalités pauvres sont celles qui ont à faire les plus fortes dépenses à l'égard de ces services. Quand il s'agit de dépenses réellement imposées à la municipalité par une loi provinciale, comme dans le cas des lois relatives à l'aide aux hôpitaux et au bien-être de l'enfance, la situation est manifestement injuste. Il en est de même du chômage quand le montant des dépenses dépend d'états de choses d'ordre provincial ou national, ou résulte de mesures administratives provinciales ou fédérales; la municipalité, dans ce cas, se trouve incapable de déterminer le montant des dépenses qui lui incombent, et sa faculté de payer est restreinte précisément par les conditions qui nécessitent ces dépenses.

Pour les choses d'un intérêt manifestement local, il est évident que les municipalités riches seront toujours capables de fournir à leurs habitants de meilleurs services que les municipalités pauvres. Il est toutefois aussi évident que la grande inégalité qui existe entre les municipalités nuit au maintien de toute norme provinciale uniforme ou minima. Des choses autrefois d'intérêt purement local cessent de l'être par suite de l'inégalité croissante de la richesse qui empêche le maintien de normes à peu près uniformes. Bref, les services ayant un caractère plus que local ne devraient pas et de fait ne peuvent pas être laissés principalement à la charge de la municipalité. Dans la mesure où ces services demeurent une obligation municipale, les intérêts de la province en général sont lésés par l'incapacité absolue dans laquelle se trouvent certaines municipalités de prélever autant de revenus que d'autres, proportion gardée de leur population et des sommes à dépenser, sans compter que l'uniformité provinciale souffre de ce qu'une municipalité adopte à dessein des normes inférieures à celles qu'il importe d'établir par toute la province.

Ce qui précède démontre nettement que la statistique municipale ne peut guère servir à l'analyse des problèmes, puisque les totaux cachent précisément les disparités qui créent les principales difficultés et injustices. On ne saurait comparer et généraliser à bon escient qu'après avoir considéré séparément la situation de presque toutes les municipalités, à la lumière de leurs circonstances particulières. Il est possible que les étalons et les épreuves applicables à l'une ne puissent aucunement s'appliquer à une autre et prêtent à erreur. Une municipalité qui vit d'une seule industrie diffère fondamentalement d'une autre de même importance qui vit de

plusieurs industries diverses. Une ville des Prairies dont le sort dépend de la production agricole ne saurait se comparer à la moyenne des villes industrielles de l'Ontario ou de Québec; de même une municipalité qui en est à ses débuts ne peut se comparer à une autre bien établie. Le plus grand obstacle est toutefois l'insuffisance des données statistiques et le défaut d'uniformité de celles qui sont à notre disposition. En certaines provinces, les inscriptions au compte courant et au compte capital ne peuvent se différencier pour les fins des exposés statistiques; dans d'autres provinces, des états collectifs de finances municipales réunissent des états établis d'après la comptabilité d'exercice en même temps que des états établis d'après la comptabilité de gestion. Un exposé analytique détaillé fait généralement défaut et des sommes assez importantes sont ordinairement réunies sous la rubrique de "divers". Il est souvent même impossible de différencier l'intérêt de la dette d'avec les paiements faits pour l'amortissement de la dette. Le gouvernement local d'un territoire donné peut se trouver entre les mains de plusieurs corps administratifs,<sup>2</sup> disons le conseil de village, le conseil de canton, le conseil de comté, la commission scolaire, la commission sanitaire, la commission de services d'utilité publique, etc., possédant des juridictions territoriales différentes, des exercices financiers différents et des modes différents de comptabilité. Il est presque impossible de démêler les affaires de ces institutions qui empiètent les unes sur les autres et d'obtenir un état complet de leurs opérations et de leur situation financières. En outre, les statistiques existantes dans la plupart des provinces ne portent que sur les toutes dernières années; il est, par conséquent, à peu près impossible de préparer une étude historique des finances municipales en général. Bien que quelques-uns des plus récents rapports préparés par les ministères provinciaux des Affaires municipales soient plus au point, le besoin

<sup>2</sup> Il existe au Canada 27,259 conseils locaux et commissions locales se composant en tout d'environ 125,000 personnes, les unes rémunérées et les autres non rémunérées. Pièce 267, mémoire du *Citizens' Research Institute of Canada*, p. 8.

d'un plus haut degré de coordination et de collaboration entre les gouvernement provinciaux et municipaux relativement aux statistiques financières des municipalités demeure pressant.

Malgré cette grave insuffisance de la documentation disponible et l'usage limité que l'on peut en faire, la Commission a cherché à dresser une statistique permettant la comparaison entre toutes les provinces et classée de façon à servir de complément aux comptes du Dominion et des provinces.<sup>3</sup> Au lieu du classement coutumier par cités, villes, villages et municipalités rurales, qui a peu de valeur aux fins d'une étude, partiellement à cause de la grande diversité des normes provinciales d'après lesquelles sont classées les divisions administratives, on a établi un nouveau groupement plus significatif: zones métropolitaines, autres zones urbaines, zones rurales. Les "zones métropolitaines" (Montréal, Toronto, Winnipeg, Vancouver et Windsor)<sup>5</sup> se composent de la ville proprement dite, des petites villes, des villages et des townships de la banlieue. Les "autres zones urbaines" comprennent toutes les autres cités, villes et villages ayant en général plus de 500 habitants, et les "zones rurales" englobent le reste des unités municipales, bien que la distinction entre "zones urbaines" et "zones rurales" soit dans certains cas purement arbitraire. Les zones métropolitaines que nous avons désignées ont à leur compte un peu plus des deux cinquièmes des recettes et des dépenses municipales, les zones urbaines, un peu moins des deux cinquièmes et les zones rurales, un cinquième.

Pour le détail des méthodes employées par la Commission et pour les réserves dont il faut tenir compte dans l'emploi de sa statistique, que le lecteur veuille bien consulter l'introduction au chapitre relatif aux municipalités dans le Volume III.

<sup>3</sup> Cette tâche aurait été impossible sans l'aide compétente et empressée de M. Joseph Howes du *Citizens' Research Institute*.

<sup>5</sup> Il existe plusieurs villes (Québec, Ottawa, Hamilton) plus grande que Windsor, mais elles ne présentent ni les caractéristiques métropolitaines distinctives ni les problèmes qui se posent à Windsor. Ottawa et la banlieue, y compris Hull, pourraient être considérés comme zone métropolitaine, mais la chose n'était pas pratique pour nos fins, cette zone étant coupée par une frontière provinciale.



## 2. FONCTIONS DES MUNICIPALITÉS

Le tableau suivant résume les dépenses municipales de 1937 et l'on trouvera, au chapitre des municipalités dans le Volume III, des détails sur les années choisies.

DÉPENSES MUNICIPALES, 1937  
(en millions de dollars)

	Zones métropolitaines	Autres zones urbaines	Zones rurales	Total
Service net de la dette, non compris les remboursements	32	19	4	55
Instruction publique (montant net, y compris les allocations provinciales).....	28	30	18	76
Services sociaux, y compris l'assistance.....	28	18	7	53
Rues et chemins (montant net, y compris les allocations provinciales).....	7	11	13	31
Administration en général et toutes autres dépenses.....	31	24	12	67
	<b>126</b>	<b>102</b>	<b>54</b>	<b>282</b>
Remboursement de la dette..	15	12	2	29
	<b>141</b>	<b>114</b>	<b>56</b>	<b>311</b>

*Instruction publique et services sociaux.* — Ces deux principales fonctions municipales ont en commun certaines caractéristiques importantes que, pour les fins de la présente étude, nous pouvons examiner en même temps. Les dépenses de l'instruction publique entrent pour 33 p. 100 dans les dépenses municipales courantes, non compris le service de la dette, et les services sociaux pour 23 p. 100.\* Il est manifeste que ces services subiront le plein contre-coup des grandes variations dans les ressources fiscales qui peuvent exister entre les diverses unités municipales, et que les grandes différences d'aptitude à défrayer le coût de ces services, compte tenu du rôle qu'on en attend aujourd'hui, auront de très graves répercussions.

Les grandes différences d'aptitude des municipalités à défrayer le coût de ces services proviennent, en partie, de ce que l'unité politique municipale ne s'est pas adaptée à l'économie en évolution au point de devenir effectivement une unité économique, en partie de la distribution fort inégale du revenu et de la richesse imposables, inégalité résultant de l'intégration nationale de l'économie comportant un haut degré de spécialisation, en partie de la grande expansion de ces services, de leur modification intrinsèque et des exigences dont ils sont l'objet.

\* Si l'on tient compte de l'apport de l'Église dans Québec, ces proportions restent peut-être en dessous de la vérité en ce qui concerne les provinces anglaises.

Les zones métropolitaines et les zones rurales, celles-ci constituées avant l'ère des transports rapides, constituent les exemples les plus frappants du manque de concordance entre la division politique et l'entité économique municipale. Une zone métropolitaine contiendra normalement des faubourgs à très riches résidences, constitués en municipalités distinctes, ainsi que de très pauvres quartiers suburbains qui ne sont occupés que la nuit; certaines zones surtout industrielles; quelques-unes commerciales, et d'autres quartiers en voie de transformation composée d'habitations en état de vétusté. Bien que ces unités fassent toutes partie d'un ensemble économique, il va de soi que leur aptitude financière à procurer les services d'utilité publique à leurs habitants varie à l'extrême. Par exemple, l'évaluation de la propriété par élève offre parfois une marge allant de dix à un. Il peut exister de vastes différences entre des municipalités rurales voisines arbitrairement aménagées et d'une superficie absolument égale, mais fort variable en ressources et autres avantages économiques.

Cependant, plusieurs écarts sont attribuables à d'autres causes plus qu'à la simple absence de concordance entre les limites de l'entité politique et celles du groupement économique existant. L'une des rançons payées pour le relèvement du revenu national et du niveau d'existence réalisé depuis l'établissement de la Confédération consiste en la disparition presque complète ou en la forte diminution d'importance de la petite division économique locale. Le régime des affaires nationales et mondiales l'a absorbée. Il n'y a plus de relation nécessaire ou même probable entre la richesse qu'elle aide à produire et les valeurs foncières et les exigences des services publics de la localité. Pourtant, les obligations confiées aux gouvernements municipaux ne sont justifiables que si la division politique locale représente aussi une certaine entité économique et jouit d'une part à peu près moyenne du revenu national.

Mais bien que les différences dans les ressources fiscales des unités politiques locales se soient accrues, comme corollaire du genre d'expansion économique dont le Canada a fait l'expérience, le coût relatif de l'instruction publique et des services sociaux, ainsi que le besoin d'une uniformité approximative dans les normes de services établis, se sont aussi accrus. La société moderne si complexe constitue un organisme en mesure de produire beaucoup plus de richesse que les anciennes unités autarciques, mais elle a besoin, pour fonctionner avec succès, de gens bien renseignés et ayant reçu une

haute formation. Si l'on veut bénéficier pleinement des moyens modernes de production, il faut consacrer des périodes plus longues et plus ardues à l'éducation générale; il faut enseigner de plus nombreux sujets, avoir sous la main un outillage plus considérable et des spécialistes mieux entraînés; il faut aussi pourvoir à l'éducation particulière, et souvent fort longue, d'intelligences au dessous de la normale à divers degrés. Ce besoin n'existait pas dans la société telle qu'organisée jadis. Le besoin de services sociaux nés de la disparition de l'ancienne autarchie familiale, les fluctuations brusques qui caractérisent notre économie actuelle, les progrès de la médecine et des sciences connexes se sont semblablement accrus. En matière d'instruction publique comme de services sociaux, la concentration de la population dans les grandes villes a permis d'établir des niveaux plus élevés, mais elle a aussi multiplié les frais.

Nous avons examiné à fond ces évolutions dans notre étude historique au Volume I en tant qu'aspects de l'évolution économique qui revêtent une importance primordiale à l'égard des finances publiques et du système fédératif du Canada. Nous ne retiendrons ici que la répercussion de ces changements sur les institutions municipales, et en particulier la mesure dans laquelle l'hypothèse nécessaire d'une uniformité approximative dans l'aptitude à procurer les services sociaux de base a cessé d'être justifiée.

*Rues et chemins.*—Il existe un contraste significatif entre la marche des services municipaux du bien-être et de l'instruction publiques et celle de l'autre fonction principale des municipalités, c'est-à-dire l'aménagement de rues et de chemins. L'avènement de l'automobile a imposé, dans une mesure jusqu'ici inconnue, la construction de routes urbaines et rurales de types absolument nouveaux, et il s'est révélé un facteur important du déplacement de la population vers les zones suburbaines. Les municipalités se trouvèrent ainsi dans l'obligation presque immédiate d'effectuer d'énormes immobilisations dont l'effet souvent fut de provoquer une réduction des valeurs foncières due aux mouvements de la population accentués par ces placements. L'exécution des vastes programmes de reconstruction des rues dans les villes entreprise tout juste avant la guerre se trouva évidemment restreinte durant les hostilités, mais elle s'acheva ensuite avec une rapidité étonnante. Vers le milieu de la période 1920-1930 presque toutes les municipalités urbaines avaient reconstruit leurs rues et effectué toutes les modifications nécessaires afin de répondre aux nouvelles exigences quant aux services

des égouts, des trottoirs et de l'éclairage des rues. Il est vrai qu'une partie de ces travaux sont déjà tombés en désuétude par suite de l'accroissement constant du trafic automobile et de la nécessité d'établir à grands frais des artères de dégagement ou surélevés dans les régions où le trafic est dense. Quoi qu'il en soit, les municipalités urbaines ont accompli une œuvre remarquable en aménageant elles-mêmes, dans une aussi courte période de temps, des installations relativement modernes et complètes.

Il parut évident dès le début que les municipalités rurales ne pourraient pas arrêter, financer et construire un réseau satisfaisant de chemins ruraux. Les gouvernements provinciaux intervinrent donc et assumèrent une partie de plus en plus grande des dépenses en immobilisations ainsi que des dépenses d'entretien, bien qu'il y eût beaucoup de différence dans l'importance et la méthode de participation. Il se peut que la multiplicité des genres de routes établies par les municipalités, les unes pauvres, les autres riches, multiplicité alors plus évidente que les mêmes variations dans les services du bien-être et de l'enseignement, et aussi le besoin que l'on en ressentit plus rapidement et avec plus de force (grâce à la pression exercée par des groupes influents alors plus directement intéressés et mieux organisés) firent comprendre la sagesse qu'il y aurait à mettre en commun les ressources de tous dans l'intérêt général. Les municipalités urbaines ne jouirent pas de la même assistance de la part de la province, bien que cette dernière ait, dans bien des cas, assumé les frais d'établissement des routes à l'approche des villes importantes. Or, ces grandes routes provinciales constituent indirectement une source de bénéfices puisqu'elles permettent d'abaisser les frais de transport et augmentent les marchés disponibles. Il semblerait, cependant, que depuis l'apparition de l'automobile, les contribuables des municipalités urbaines aient contribué largement à la modernisation des rues et des routes. La plupart des emprunts contractés à cette fin étaient à échéance de dix à quinze ans, et les frais d'amortissement en étaient relativement élevés et s'accroissaient graduellement. Il en résulta que les municipalités en mesure d'honorer leurs engagements acquittent maintenant très rapidement le solde des dettes encourues de ce chef. Voilà l'élément qui explique en grande partie la situation heureuse dans laquelle se trouvent les finances municipales de l'Ontario en particulier,<sup>6</sup> bien que l'on puisse vrai-

<sup>6</sup> Le chiffre estimatif de la dette municipale en Ontario au chapitre des rues, des routes et des ponts, a baissé de 183 millions de dollars en 1930 à 149 millions en 1936. Il a diminué encore plus rapidement depuis.

**semblablement** prétendre que l'aménagement **rapide** des régions urbaines et leur solide état financier **aient** été assurés par le prélèvement d'une sorte **d'impôt** injuste envers les propriétaires. A noter, **en effet**, que l'impôt ne cesse pas du jour que les **routes** sont construites, mais qu'il peut être **maintenu** pour d'autres fins.

Dans la présente étude sur les services **municipaux** nous nous bornons à souligner l'effet qu'a la **modification** d'états de choses fondamentaux sur la **faculté** des municipalités à assurer les services **traditionnels**. Ces derniers deviennent de plus en plus **dépendieux** et complexes à mesure que prend de **l'ampleur** l'économie dont ils sont le corrélatif **naturel**. L'état économique sur lequel repose l'**habileté** de la municipalité à remplir certaines **fonctions** offre à cet égard, par ailleurs, une base plus **étroite** et plus vulnérable. En conséquence, la **division** administrative traditionnelle, est aujourd'hui

d'hui trop petite et trop restreinte pour remplir ces **fonctions** de façon efficace ou pour répartir leur **coût** de façon équitable. Nous avons noté jusqu'à quel point les gouvernements provinciaux ont tenu **compte** de cette réalité dans la répartition des frais de la voirie et aussi dans quelle mesure ils l'ont **méconnue** dans l'aménagement des services du bien-être social et de l'instruction publique.

Va sans dire, il appartient uniquement aux **provinces** de décider à leur gré de l'adaptation des **divisions** administratives municipales aux **circonstances** du temps présent comme de la péréquation plus juste des charges. Parce qu'il vise à l'**amélioration** et à la stabilisation de l'état financier de tous les gouvernements provinciaux, le Plan I rend possible la réorganisation et les réformes en ce sens de façon à faire disparaître d'importantes sources d'**inégalités** et d'injustices qui menacent aujourd'hui l'unité nationale ou l'intérêt public.

### 3. REVENUS DES MUNICIPALITÉS

Le tableau suivant indique, en résumé, les revenus des municipalités pour l'année 1937. On en trouvera le détail à l'égard d'années déterminées dans la Partie 3 du Volume III:

REVENUS DES MUNICIPALITÉS, 1937  
(en millions de dollars)

—	Centres métropolitains	Centre urbains	Régions rurales	Total
Impôt foncier.....	102	91	52	245
Taxe de vente et impôt sur le revenu.....	6	*	*	6
Autres impôts <sup>1</sup> .....	8	11	1	20
Licences, permis, droits.....	5	4	1	10
Contributions des entreprises d'utilité publique.....	2	4	*	6
Autres revenus courants <sup>2</sup> .....	10	6	5	21
	<b>133</b>	<b>116</b>	<b>59</b>	<b>308</b>
Subventions du gouvernement provincial— <sup>3</sup>	4	6	9	19

<sup>1</sup> Surtout taxes d'affaires, et aussi (dans les provinces Maritimes) taxes sur biens personnels.

<sup>2</sup> Loyers de propriétés municipales, intérêts et amendes pour arrérages d'impôts, et divers revenus de toutes sortes dont un certain nombre pourrait être porté au crédit du compte de capital.

<sup>3</sup> Elles ne sont pas comprises dans le total des revenus, mais déduites des dépenses affectées à cette fin. Voir tableau page 148.

Du chiffre total représentant 31 p. 100 de l'ensemble des revenus de tous les gouvernements au Canada en 1937, 80 p. 100 proviennent de l'impôt foncier. Cet impôt, pris en particulier, constitue à la fois la plus importante taxe au Canada et, pour les raisons exposées brièvement dans les chapitres précédents, un revenu destiné à acquitter le coût des services publics qui varient considérablement d'une division administrative à l'autre. En conséquence, et dans bien des cas, la taxe (qui en regard de l'ensemble de la population est la plus lourde de l'année) est le double en proportion du revenu foncier, suivant qu'on considère telle ou telle région de la même province. Nous constatons même que dans certains endroits cette taxe est de plusieurs fois plus élevée, par rapport au revenu des propriétés immobilières. On a cité à la Commission des exemples nombreux et bien connus,<sup>7</sup> indiquant que l'impôt équivaut à une véritable confiscation ou à un prélèvement injuste et forcé sur le capital, obligeant les propriétaires à abandonner ou à détruire leurs propriétés. Un autre élément d'une importance peut-être plus grande encore, mais dont les preuves ne sont pas aussi communes ni aussi probantes, est l'effet que produit l'impôt sur les particuliers et sur les entreprises commerciales qui se trouvent dans une situation plutôt précaire au Canada, et particulièrement

<sup>7</sup> Voir Pièce 9, *Winnipeg Real Estate Board*; Pièce 98, *Ont. Assoc. Real Estate Boards*.

dans les régions qui souffrent du marasme économique.

#### L'impôt foncier

De l'avis d'un très grand nombre, l'impôt foncier, en général, est trop élevé.<sup>8</sup> Les faits sur lesquels on se fonde varient grandement. En certains cas, par exemple, les gens ont été évincés de leurs foyers faute de pouvoir acquitter les taxes. En l'espèce, il faut conclure à l'insuffisance des revenus, ou encore, à l'erreur d'assujétir à l'impôt un bien nécessaire à la vie comme l'habitation là où la modicité des revenus est la règle. D'autres ont constaté que la propriété, même devenue à peine rentable, est encore soumise à de lourds impôts. Une telle conjoncture a entraîné l'abandon des biens au fisc et parfois la démolition lorsque le loyer n'était pas en rapport avec l'assiette de l'impôt. Cette dernière peut fort bien, en l'espèce, être à l'origine du mal, plutôt que l'impôt foncier en soi. D'autres encore se plaignent que la propriété foncière est imposée plus lourdement que les autres sources de revenu. En un sens, cela est vrai, mais il faut se rappeler que l'impôt foncier, une fois fixé, tend à se capitaliser et qu'une dévalorisation stable de la propriété atteinte s'ensuit en fonction de la valeur de l'impôt capitalisé, tout comme si cette propriété avait été hypothéquée pour un montant égal. Tout acquéreur subséquent transige au cours réduit et le capital ainsi immobilisé rapportera censément autant que si le placement avait été fait ailleurs. La confiscation originelle peut être regrettable. Un redressement effectué nombre d'années après est

<sup>8</sup> On se plaint du fardeau exagéré ou de l'injustice de l'impôt foncier dans les mémoires suivants:

Pièce 7, mémoire du Manitoba, Partie VII; Pièce 8, mémoire du Manitoba, Partie VIII; Pièce 9, *Winnipeg Real Estate Board*; Pièce 17, *Winnipeg Board of Trade*; Pièce 18, *The Union of Manitoba Municipalities*; Pièce 19, La cité de Winnipeg; Pièce 21, Municipalité rurale de St. James, Manitoba; Pièce 24, District scolaire de Winnipeg, n° 1; Pièce 25, *Manitoba School Trustees' Association*; Pièce 28, *The Greater Winnipeg Youth Council*; Pièce 31, *The Home and Property Owners Association of Winnipeg*; Pièce 34, mémoire de la Saskatchewan; Pièce 49, *Saskatchewan Urban Municipalities Association*; Pièce 66, *Regina Board of Trade*; Pièce 67, *Saskatoon Board of Trade*; Pièce 98, *Ontario Association of Real Estate Boards*; Pièce 113, Fédération canadienne des maires et municipalités; Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique; Pièce 181, Municipalités de la Colombie-Britannique; Pièce 182, Ville de Vancouver; Pièce 183, *British Columbia School Trustees' Association*; Pièce 199, *Vancouver Real Estate Exchange*; Pièce 206, *Provincial Council of Women*, Colombie-Britannique; Pièce 236, *Edmonton Chamber of Commerce*; Pièce 238, Villes de l'Alberta; Pièce 248, *Taxpayers' Protective Association of Edmonton*; Pièce 249, *Calgary Board of Trade*; Pièce 255, Les fermiers-unis de l'Alberta; Pièce 267, *Citizens' Research Institute of Canada*; Pièce 268, *Board of Trade of the City of Toronto*; Pièce 281, *Ontario Municipal Association*; Pièce 282, *National Construction Council*; Pièce 284, *The City of Toronto and Ontario Mayors' Association*; Pièce 285, *Property Owners Association of Toronto*; Pièce 286, *East York Business Men's Association*; Pièce 288, *Home Builders' Association of Toronto*; Pièce 297, mémoire de l'Ontario, Partie II; Pièce 367, Ville de Saint-Jean; Pièce 394, La Chambre de commerce du Canada; Pièce 400, Association des commissaires d'écoles séparées d'Ontario. Voir *per contra*, Pièce 105, mémoire de la *Single Tax Association of Canada*.

impossible, toutefois, sans l'enrichissement injuste des acquéreurs subséquents. Il est encore un autre aspect de l'impôt foncier qui peut le faire voir trop élevé. La bonne administration d'une municipalité exige un revenu suffisant. L'impôt sur la propriété et les améliorations peuvent avoir atteint ce point de saturation où une majoration de l'impôt n'accroît plus le rendement. L'impôt foncier ne saurait, en d'autres cas, servir à grossir les revenus sans injustice grave lorsqu'une majoration risquerait d'imposer à un groupe de contribuables un fardeau trop lourd, que les autres n'auraient pas à supporter. La valeur de la propriété a tendance à refléter l'incidence de l'impôt foncier, en le capitalisant, ainsi que nous l'avons déjà observé, et à ce point de vue une majoration de l'impôt rend l'inégalité encore plus grande que le simple maintien de taux élevés en vigueur depuis longtemps. Nombre de municipalités qui réclament une aide financière urgente se rendent parfaitement compte que leurs propres contribuables seraient grevés plus lourdement qu'elles ne bénéficieraient elles-mêmes d'une taxe (soit fédérale ou provinciale) servant à défrayer le coût d'un tel secours étendu à toutes les municipalités. Le grief essentiel en l'espèce est fondé sur l'obligation où se sont trouvées les municipalités de pourvoir aux frais de services coûteux sans disposer de moyens suffisants d'imposition. Le remède serait de réduire les obligations imposées aux municipalités ou de grossir leurs revenus au moyen de subventions d'appoint fournies par les provinces. Voilà les motifs sur lesquels on se fonde un peu partout pour soutenir que l'impôt foncier est trop élevé, mais le bien-fondé ou l'erreur de cette opinion ne saurait s'établir faute de norme scientifique, de critère permettant d'atteindre objectivement aux réalités de la situation.

On représente que l'industrie de la construction n'ayant pas réussi à se relever de façon substantielle, on doit y voir la preuve que l'impôt foncier, de façon générale, est excessif; et l'on en déduit qu'une réduction dans les taux aurait pour effet d'inciter le consommateur à affecter la marge de son avoir à de meilleurs logements plutôt que de la consacrer à d'autres fins, peut-être moins utiles au point de vue social. L'on dit aussi qu'une taxe aussi rigide que l'impôt foncier au Canada ne convient guère à un pays dont le revenu aux fluctuations très accentuées doit subvenir à des frais obligatoires très élevés et que, partant, plus la taxe est onéreuse, plus ses effets sont nocifs et indésirables. Il ne fait pas de doute que dans plusieurs régions la taxe fut instituée au cours d'une période d'inflation dans la valeur

des terres, et qu'on lui donna résolument la portée d'un impôt "unique", ou d'une taxe sur le gain en capital; cela n'est plus justifiable dès que s'affaisse la valeur des terres, ou qu'elle s'effondre.

La Commission croit pouvoir attacher beaucoup d'importance à ces affirmations d'ordre général, bien qu'aucune statistique ne permette d'en démontrer le bien-fondé et que toute comparaison avec d'autres formes d'impôts doive se borner à de pures hypothèses. A ce propos, il y a lieu d'appeler l'attention sur les avantages que renferment, à l'égard des municipalités, les conclusions de la Commission jointes à son Plan I. En partant des chiffres de 1937, la suite donnée à ces vœux vaudrait aux municipalités une économie nette de 20 millions de dollars, soit 8 p. 100 du produit de l'impôt foncier, économie inégalement répartie, mais dont bénéficieraient surtout les régions les plus durement éprouvées.

Il est impossible de se prononcer catégoriquement, surtout en l'absence de propositions visant à l'établissement d'impôts compensateurs, sur l'affirmation théorique que l'impôt foncier est trop élevé. On peut, toutefois, citer des exemples d'injustices flagrantes existant aujourd'hui.

Parmi celles-ci, signalons, en particulier, les différences dans la moyenne générale des impôts (destinés aux mêmes services) d'une municipalité à l'autre et les écarts considérables d'impôts, établis d'après le pourcentage des revenus, au sein d'une même municipalité.

Les écarts dans la moyenne générale des impôts, d'une municipalité à l'autre, proviennent de l'accomplissement de fonctions identiques avec des ressources fort inégales. Nous avons exposé à la partie précédente les remèdes à cet état de choses, soit l'adaptation plus étroite des municipalités aux circonstances économiques du temps présent et la mise en commun, poussée à un plus haut degré qu'aujourd'hui (par l'intermédiaire du gouvernement provincial ou de groupements de municipalités), de certains services, de façon à répartir à peu près également les charges en fonction des moyens que chacun a de les supporter.

Les variations dans l'incidence de l'impôt, en fonction du pourcentage des revenus, entre les individus d'une même municipalité viennent de ce que l'impôt frappe la valeur fixée arbitrairement de la propriété réelle plutôt que le revenu. Bien qu'en

théorie le produit d'un immeuble serve de guide et même de base précise pour l'évaluation aux fins de l'impôt, dans des cas il en va autrement, par suite d'évaluation mal faites, de l'ignorance de certains changements dans la productivité ou de l'incapacité complète de louer une propriété. Le premier défaut peut venir du manque d'évaluateurs compétents; le second, du peu de fréquence des évaluations et de la difficulté des recours en appel. Le troisième est inhérent au présent régime d'impôt. Il faudrait un changement beaucoup moins énergique, pour corriger les injustices provenant de l'imposition d'un citoyen d'après la valeur capitalisée d'un revenu qu'il ne peut réaliser, que pour asséoir l'assiette de l'impôt foncier sur le produit des propriétés. (On trouve une large part arbitraire à l'égard de l'évaluation des propriétés même dans les pays dont l'impôt foncier, établi d'après le revenu, paraît tellement plus équitable qu'on le cite en exemple.) L'abattement de partie de l'impôt frappant les améliorations (mais non pas le terrain), quand il est reconnu qu'une propriété n'a pas été louée à des termes raisonnables pendant six ou neuf mois d'une même année mettons, tendrait sans doute à supprimer la plupart de ces injustices.\* La propriété, à tout événement, devrait supporter un impôt suffisant pour payer les services qu'elle requiert. A ceux qui prétendraient qu'une telle façon d'agir enlèverait toute stabilité aux revenus des municipalités, on peut faire remarquer que, dans les cas où l'application d'une telle disposition aurait quelque importance, la stabilité des revenus n'est, sous notre présent régime, qu'apparente, soutenue qu'elle est par des arrérages d'impôts qui ne sont jamais perçus,<sup>11</sup> et qu'il est tout à fait injuste de confisquer virtuellement la propriété de certains particuliers pour la seule raison que ceux-ci ont déjà été les principales victimes des conditions adverses du loyer.

#### *Propriété de la Couronne exempte d'impôt*

On a aussi fait remarquer à la Commission<sup>12</sup> qu'il

\* Le "Ontario Assessment Act", c. 272, a. 125, consent une certaine remise sur la propriété qui n'est pas louée.

<sup>11</sup> Les arrérages d'impôts municipaux ont augmenté de 78 millions de dollars entre 1930 et 1935.

<sup>12</sup> Pièce 52, *Sask. Assoc. Rural Municipalities*; Pièce 109, *Can. Electrical Assoc.*; Pièce 154, *Union of N.S. Municipalities*; Pièce 158, Ville d'Halifax; Pièce 159, *Halifax Board of Trade*; Pièce 181, Municipalités de la Colombie-Britannique; Pièce 267, *Citizens' Research Institute*; Pièce 281, *Ont. Municipal Assoc.*; Pièce 285, *Toronto Property Owners Assoc.*; Pièce 343, Chambre de commerce de Montréal; Pièce 394, La Chambre de commerce du Canada.

est injuste d'exonérer de l'impôt les propriétés de la Couronne lorsque ces propriétés servent à des fins considérées, d'ordinaire, comme commerciales, telles que la distribution de l'énergie électrique, et qu'elles seraient soumises à l'impôt si elles étaient exploitées par des particuliers; ou, encore, lorsqu'elles servent à des entreprises commerciales rémunératrices, comme les magasins appartenant à la Régie provinciale des boissons alcooliques. La Commission suggère que ces biens devraient être soumis à l'impôt tout comme les entreprises privées.

Le problème est un peu différent quand il s'agit d'une propriété de la Couronne qui ne sert à aucune fin commerciale mais entraîne des dépenses considérables de la part d'une municipalité.\* Tel est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de propriété de caractère militaire. D'un autre côté, les municipalités retirent des avantages considérables de ces biens de la Couronne, notamment des bureaux de poste et des édifices du gouvernement. Dans ces cas la Commission doit se contenter de conclusions d'ordre très général. Elle est d'avis que les organismes supérieurs du gouvernement versent de plein gré certaines sommes qui tiendront lieu d'impôts du chef des propriétés (autre que les entreprises commerciales qui devraient être évaluées et imposées de la même façon que les propriétés privées) qu'ils possèdent dans la municipalité et que le chiffre de ces versements varie selon la nature de ces propriétés et les avantages qu'elles retirent des services municipaux. Il pourrait être bon que les gouvernements supérieurs établissent certaines règles quant au calcul de ces versements et de choisir des arbitres qui appliqueraient ces règles aux cas concrets lorsqu'il serait impossible d'en arriver à un accord avec les municipalités. Il est évident, en principe, que les frais des services rendus aux propriétés de l'Etat devraient être défrayés à même les impôts généraux perçus par le Dominion ou les provinces, suivant le cas, et non imposés aux propriétés avoisinantes. Mais le chiffre des paiements dans chaque cas dépendra d'un concours de circonstances, dont ne fera pas toujours partie la valeur imposable de la propriété.

\* Par exemple Halifax et Esquimalt. On a souligné devant la Commission (p. 5289) que dans ce dernier endroit sur une somme de \$9,790,000, affectée à l'aménagement \$8,212,000 échappaient à l'impôt.

## 4. DETTES MUNICIPALES

En général, les dettes d'une municipalité sont en relation plus étroite avec sa capacité de les supporter que ne le sont ses autres principaux services. Le coût par habitant de l'instruction publique, par exemple, peut être aussi élevé, et même plus, dans une municipalité pauvre que dans une municipalité riche, mais il est très peu probable que la dette y soit aussi élevée, pour la bonne raison que la municipalité pauvre n'a pas pu emprunter autant que l'autre. D'un autre côté, il est également vrai que la municipalité pauvre a pu se trouver dans l'obligation de renoncer à des placements et à des améliorations utiles, à cause de la faiblesse de son crédit.

En général, il y a rapport intime entre une dette municipale et l'élément d'actif correspondant. Théoriquement, cette dette doit être effacée pendant la durée de cet élément d'actif. Mais, très souvent, on y va largement quand il s'agit de déterminer la durée d'un bien. Ces dernières années, surtout, la consolidation des déficits généraux (due en grande partie aux frais de chômage) ont, plus ou moins, fait disparaître ce rapport, mais le contraste reste frappant entre les dettes générales des municipalités et celles des organismes supérieurs de gouvernement. (Il est intéressant de noter qu'au début la plupart des provinces attribuaient à leurs emprunts des fins spéciales et tâchaient de les amortir en conséquence, mais avec le temps, et par suite de remboursements et de consolidations de déficits généraux, les dettes devinrent de plus en plus embrouillées et finirent par être absolument indiscernables, de sorte que l'ancienne pratique ne s'est pas maintenue, même pour la forme.) Les dettes municipales en 1937 peuvent se répartir à peu près comme suit:

DETTES MUNICIPALES, 1937  
(en millions de dollars)

	Centres métropolitains	Autres centres urbains	Régions rurales	Total
Ecoles.....	115	87	15	217
Routes, rues et ponts.....	189	130	27	346
Autres dettes générales.....	317	144	12	473
<i>Dettes brutes générales.....</i>	<i>621</i>	<i>361</i>	<i>54</i>	<i>1,036</i>
Moins fonds d'amortissement.....	106	71	5	182
<i>Dettes générales nettes.....</i>	<i>515</i>	<i>290</i>	<i>49</i>	<i>854</i>
Utilités publiques nettes.....	143	99	15	257
Garanties nettes.....	45	1	—	46
Emprunts obtenus des banques.....	52	36	24	112
<b>Total, net.....</b>	<b>755</b>	<b>426</b>	<b>88</b>	<b>1,269</b>

A quelques notables exceptions près et contrairement à celles des provinces et du Dominion, les

dettes des municipalités n'ont pas augmenté depuis 1930. Des coupes sombres se sont imposées ici et là, et bien que l'assistance-chômage ait pesé lourdement sur certaines municipalités, ce sont les gouvernements supérieurs qui en ont assumé la charge dans la proportion des cinq sixièmes. Les villes qui ont vu leur dette augmenter sensiblement depuis 1930 sont celles où le chômage sévissait à l'état aigu et que la participation aux frais de l'assistance-chômage, ne fût-elle que de 20 à 30 p. 100, jetait dans le déséquilibre budgétaire. Même alors, la dette nette de certaines municipalités ainsi atteintes a diminué depuis 1934, surtout en Ontario.

Par contre, le service de la dette a augmenté légèrement pour la quasi-totalité des centres urbains et surtout pour ceux qui ont emprunté largement au chapitre de l'assistance-chômage. La cause principale en est une augmentation dans le coût de l'amortissement des déficits et des charges résultant de l'assistance-chômage. Les intérêts, indépendamment du service global de la dette, ont accusé une tendance descendante, puisque les municipalités en excellente situation financière ont pu rembourser à des conditions avantageuses, tandis que celles dans un équilibre financier précaire ont dû réduire sensiblement leurs emprunts. On reconnaît que cette dernière méthode peut s'avérer fort inopportune si elle a pour objet de comprimer les dépenses nécessaires et désirables de l'assistance sociale simplement parce qu'une répartition désuète des fonctions et services des municipalités impose des charges écrasantes à quelque région peu en mesure de les supporter. Inversement, elle peut constituer un frein efficace à une prodigalité et à un optimisme dont la dernière crise a démontré l'excès. Mais est incontestablement injuste le régime qui impose les frais d'emprunt les plus élevés et le rationnement sévère, voire la prohibition totale des emprunts aux territoires municipaux normalement les plus pauvres que le hasard a seul délimités et que des mises en valeur cycliques et des programmes d'ordre national échappant à leur emprise ont frappés le plus durement.

Force fut aux municipalités les plus éprouvées de manquer à leurs engagements, et l'analyse des facteurs qui ont conduit à ces cas extrêmes d'effondrement financier est révélatrice. Il convient de qualifier ces cas d'extrêmes puisqu'il est notoire que la plupart des municipalités canadiennes, pour faire honneur à leurs engagements, n'ont pas hésité à réduire sensiblement des services utiles. Il n'y eut manquement que dans les cas de gêne extrême.

Pour résumer brièvement, les manquements ont eu lieu dans :\*

- (a) les banlieues ouvrières, c'est-à-dire les quartiers d'habitation les plus pauvres, des centres métropolitains où l'on ne se rend que pour y passer la nuit;
- (b) les villes tributaires d'industrie unique que la crise est venue abattre;
- (c) les régions rurales et les territoires urbains qui en dépendent, frappés par une catastrophe naturelle, comme la sécheresse dans l'Ouest, par exemple.

Quelques exemples pris dans la première catégorie mettent encore plus en relief le désordre chaotique qui règne dans l'organisation municipale des régions métropolitaines du Canada. De vastes zones habitées par les classes les plus pauvres qui furent arbitrairement constituées en municipalités distinctes, dont les habitants ont gravement souffert de la crise et qui ont vu leurs services de bien-être et d'assistance s'accroître en proportion, ont dû invariablement supporter des charges d'assistance injustes et souvent écrasantes. Par contre, des municipalités voisines faisant partie de la même agglomération mais habitées par des gens plus fortunés ou mieux protégés, loin de voir leurs charges s'accroître, ont profité de la crise pour alléger leur fardeau et écraser de leur supériorité leurs voisins moins bien partagés. Les autres groupes, qui ensemble ne comptent qu'une faible proportion des carences, ne comprennent que les pertes secondaires et inévitables d'une société moderne sans pitié, mais même dans leur cas une organisation de l'administration locale mieux adaptée aux exigences de l'économie moderne et une répartition plus équitable des risques, eussent atténué les dégâts.

En considérant les manquements des municipalités, il faut se demander si, juridiquement, les provinces, grâce à leur pouvoir exclusif de législation dans le domaine municipal, peuvent légiférer au sujet des municipalités insolubles ou de la dette obligataire d'une municipalité qui n'est pas en défaut. Quoi qu'il en soit, il saute aux yeux qu'une province pourrait, en légiférant dans les limites de sa compétence, entraver ou empêcher le recouvrement des créances grevant une municipalité, solvable ou non. Il ne serait pas difficile non plus à une province d'acculer une municipalité à la faillite, si c'était pour elle l'unique

moyen d'établir sa compétence sur les affaires de cette municipalité. Estimant qu'il convient en pareils cas de bien établir la compétence et de préciser les responsabilités, la Commission est d'avis qu'il importe de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon à investir les provinces du pouvoir spécifique de légiférer au sujet de la dette d'une municipalité, sans rechercher si la municipalité intéressée est solvable ou non.

Sous ce rapport, Québec est dans une situation particulière. Si l'on donne suite au Plan I, le Dominion devra prendre à charge une partie de la dette municipale de cette province. Il appartiendra naturellement à la province d'en répartir les avantages aux municipalités, mais nul doute qu'elle portera son attention sur la situation financière de la zone métropolitaine de Montréal, ce qui nécessitera une législation ayant trait à la dette des unités municipales au crédit différent, et il importe que la province ait la compétence législative nécessaire pour faire face à la situation.

#### *Contrôle provincial des emprunts municipaux*

Le degré de responsabilité provinciale au sujet des affaires d'une municipalité souffre diverses interprétations. Mais il semblerait établi que le gouvernement provincial, en créant un organisme qui lui est assujéti et auquel il confère certains pouvoirs fiscaux et certaines responsabilités, dût s'assurer que ces pouvoirs correspondent aux obligations et assurent l'efficacité d'administration. Cette obligation semble revêtir une importance particulière pour ceux qui prêtent aux municipalités comptant évidemment que le gouvernement provincial s'abstiendra de créer et ne permettra pas que se présentent des conditions susceptibles de rendre tout remboursement impossible. En vérité, les raisons sont encore plus fortes pour une province de se ranger derrière une municipalité qu'elle a créée que pour le Dominion de se porter garant du crédit des provinces ainsi qu'il est recommandé dans le Plan I. En plus de proportionner ou à peu près les revenus aux obligations (et, tel qu'on l'a déjà dit, de s'efforcer de mettre les ressources en commun et de répartir les dépenses de façon à faire disparaître les profondes différences), il incombe à la province de surveiller effectivement les emprunts des municipalités. La surveillance idéale serait celle qui non seulement tiendrait compte de la fin et de la nécessité immédiate de l'emprunt, mais en déterminerait aussi la meilleure méthode et les conditions les plus avantageuses, puis réglerait la question de l'amortissement ou du remboursement. Ces modes de contrôle sont actuellement exercés

\* Aussi, dans plusieurs régions au cours de l'histoire canadienne où des villes en banqueroute furent abandonnées par suite de méprise sur l'avenir économique.



en totalité ou en partie par chaque province, avec une sévérité plus ou moins marquée, cependant. Lorsque les emprunts d'une municipalité dépassent ses moyens, c'est que la province lui a imposé des obligations au delà de ses revenus ou que les affaires de la municipalité sont mal administrées, ou que des circonstances défavorables, et peut-être imprévisibles, ont entravé la croissance de la municipalité. Dans l'un comme dans l'autre cas, la province a une certaine obligation envers les créanciers, futurs aussi bien qu'actuels, de la municipalité, ainsi qu'envers les contribuables et les bénéficiaires des services de la municipalité. Cette responsabilité peut s'exercer jusqu'à un certain point par une surveillance étroite des emprunts municipaux, ainsi que des dépenses de la comptabilité et de l'administration des municipalités; et à un degré peut-être plus important encore par la création de circonstances favorables à l'élaboration d'un personnel administratif, convenablement rétribué, bien formé et indépendant de la politique.

Si les gouvernements provinciaux surveillent étroitement les emprunts des municipalités et imposent à ces dernières des méthodes administratives efficaces, le crédit municipal ne tardera pas à refléter ce surcroît de sécurité. De fait, étant donné ces conditions (et en supposant une répartition équitable des pouvoirs fiscaux et des obligations financières), le crédit d'une municipalité devrait être aussi bon que celui de la province. De plus, grâce à leur méthode de réserver les emprunts à certaines fins et de rapporter les dettes à des valeurs actives spécifiques, les municipalités appliquent normalement un plan pratique d'amortissement des dettes, d'où provient toujours un certain attrait pour l'épargnant. Dans certains cas, toutefois, une province assumerait, soit par remboursement soit par nantissement, des obligations municipales. Elle pourrait penser, par exemple, que ses municipalités ne jouissent guère de la marge de crédit à laquelle elles ont droit, ou que certaines ont dû, dans le passé, assumer des obligations qui auraient logiquement appartenu à la province elle-même, si elle avait pu s'en charger, ou qu'il conviendrait de grouper certaines municipalités et qu'il serait nécessaire, au préalable, d'effectuer un règlement avantageux des créances. Au cas où serait adopté le Plan I, la province serait alors en mesure ou bien d'utiliser le seul crédit de la province et, dans cette éventualité, elle ne pourrait tenir compte, en cherchant à faire augmenter ses subventions d'après la norme nationale, des obligations qu'elle a assumées lors de l'établissement de son budget de dépenses, ou bien elle pourrait tenter d'effectuer un

remboursement d'après les moyens énumérés au Plan I. La dette devrait, dans ce dernier cas, recevoir l'approbation de l'organisme approprié qui, suivant les explications déjà données en un chapitre précédent, pèserait toutes circonstances, y compris le crédit du gouvernement fédéral et sa capacité de garantir la dette. L'organisme central de règlement des créances deviendrait responsable de la dette, une fois approuvée, mais les municipalités en cause se seraient déjà engagées à le rembourser des frais de la dette et seraient contraintes, semble-t-il, d'affecter des revenus à cette fin. La province aurait de plus garanti la créance. Avec pareil mode de remboursement il reviendrait à la province de décider s'il faudrait recourir aux dispositions très rigoureuses de remboursement des dettes qu'invoquent les capitalistes particuliers, ou les modifier de façon à placer les municipalités, dont les frais de dettes seraient sensiblement réduits, à même de faire les fonds nécessaires aux immobilisations, au fur et à mesure et avec dégrèvement correspondant de leurs contribuables.

#### CONCLUSION

Comme les institutions locales et municipales relèvent exclusivement des autorités provinciales, la Commission s'est abstenue de formuler des vœux précis à l'égard des réformes d'ordre municipal, excepté lorsqu'elles visaient les relations entre le Dominion et les provinces.

La Commission s'est plutôt efforcée d'exposer les grandes lignes des problèmes à résoudre, supposant que les provinces entreprendront tôt ou tard la réforme du régime municipal. Il faut noter que, si le Dominion se charge de l'entretien des chômeurs aptes au travail, et que si l'on donne suite aux vœux de la Commission dans le domaine financier, non seulement les municipalités en bénéficieront directement, mais les provinces se trouveront aussi en meilleure posture financière pour s'attaquer au problème des réformes municipales.

Dans ce chapitre, nous examinons quelques-uns des problèmes les plus essentiels auxquels il faut s'attaquer pour mettre les finances municipales en bon état et assurer aux contribuables municipaux un service équitable. On y fait remarquer que très souvent la cellule municipale dans les régions métropolitaines et rurales n'a plus les dimensions conformes avec l'économie ou l'efficacité de l'administration; que dans plusieurs cas les revenus des municipalités sont loin d'être suffisants pour l'exercice des fonctions municipales; que les besoins locaux ne déterminent plus les fonctions municipales et que plusieurs fonctions essentiellement provinciales

appartiennent encore ou ont été imposées aux municipalités; que, dans nombre de cas, les revenus municipaux sont loin d'être suffisants pour les fonctions municipales; que des plaintes presque universelles s'élèvent dans toute l'étendue du pays contre une fiscalité exagérée et inéquitable imposée à la propriété immobilière, bien qu'elles ne soient pas toujours fondées; que, si le chiffre global des dettes municipales n'a pas sensiblement augmenté au cours de la crise, les frais d'assistance ont gravement atteint et même détruit en certains cas le crédit de maintes municipalités "à industrie unique", de maintes grandes banlieues et zones métropolitaines en général. Nous avons aussi souligné la nécessité où se voient les provinces d'assumer de plus grandes obligations pour maintenir le crédit de leurs municipalités.

La Commission a jugé à propos d'examiner assez longuement l'état des municipalités, parce que les gouvernements municipaux lui ont exposé leur cause avec beaucoup de soin. La Commission a été frappée de l'application sérieuse et du civisme consacrés à cette sphère d'une importance fondamentale dans la vie publique du Canada. La démocratie commence par le gouvernement local, et celui-ci ne saurait être sain et agissant, politiquement parlant, si les problèmes qui se posent à cette catégorie de gouvernants sont insolubles. L'essence de la responsabilité financière réside dans la possibilité d'équilibrer les budgets, ce qui permet des plans de longue portée, et ce qui a été gravement menacé dans les municipalités canadiennes au cours de la dernière décade.

## ÉQUITÉ ET EFFICACITÉ DU RÉGIME FISCAL

Conformément à son mandat, la Commission doit rechercher si la fiscalité, dans sa répartition comme dans son mode d'imposition, comporte le maximum d'équité et d'efficacité. On trouvera au Volume I<sup>1</sup> les résultats de cet examen ainsi que les raisons qui motivent la réponse négative à la question ainsi posée. Le Plan financier préconisé par la Commission (Plan I) a été conçu en vue d'améliorer sur des points importants le régime des impôts au Canada, et d'en faciliter la refonte complète, tant au point de vue de son équité qu'à celui de son efficacité. Le présent chapitre a pour but de formuler des vœux ainsi qu'un plan de réforme et d'indiquer comment l'adoption du Plan I permettrait d'y donner suite. L'équité et l'efficacité dans le domaine de l'impôt sont étroitement liées et l'expérience démontre que l'une ne va pas sans l'autre. Il conviendrait, cependant, d'aborder en premier lieu l'efficacité des impôts.

## EFFICACITÉ DU RÉGIME FISCAL

L'efficacité en matière d'impôt est définie ainsi au Volume I:<sup>2</sup> habileté à tirer de l'impôt un rendement donné en imposant le minimum de charge au revenu national. L'impôt, considéré avec la dépense qu'il défraie, n'entame pas nécessairement le revenu national. En effet, le revenu national devrait s'accroître en raison des services que les gouvernements assurent, et, grâce à de sages mesures, la forme qu'il revêtira comme conséquence de l'impôt et de la dépense sera préférable à celle que lui aurait imprimée une limitation des fonctions administratives.

Le présent chapitre est consacré à l'équité et à l'efficacité du régime fiscal. Mais il ne faut pas oublier que les mêmes considérations d'équité et d'efficacité devraient régler les dépenses de l'administration. Cependant, plus les gouvernements puiseront aux sources du revenu national, plus ils inclineront probablement à recourir à des impôts susceptibles d'entraver sérieusement l'expansion de ce revenu. En établissant la proportion du revenu prélevé par les gouvernements, il faut inclure le revenu non fourni par l'impôt et provenant des licences, des bénéfices des débits de boisson, etc., ainsi que de l'assistance sociale, si cette dernière est alimentée par des contributions obligatoires.

*Inefficacité de l'impôt affectant les prix.*—

De façon générale, le revenu national diminuera si l'on a recours à des modes d'imposition susceptibles d'accroître les prix de revient. Cette affirmation d'ordre général souffre une exception manifeste dans le cas des taxes qui paraissent augmenter les prix de revient industriels mais qui, en ce faisant, ont simplement pour effet de révéler et d'imposer à l'industrie des frais dissimulés que supportait auparavant le public, telles les taxes sur les véhicules qui endommagent les routes et les prélèvements destinés à l'indemnisation des accidentés du travail ou à l'entretien des chômeurs. Ces cas, il est vrai, peuvent amener la disparition d'une entreprise peu solide, voire même d'une industrie qui végète, mais en définitive sa disparition devrait profiter à la collectivité puisque, en toute probabilité, elle sera remplacée par une autre capable de se subvenir. De même que la législation sur les salaires minima, l'impôt qui oblige une industrie à supporter ses frais légitimes amènera parfois la disparition d'une industrie au-dessous de la normale.

Cependant, sauf dans un cas particulier de cette nature, il n'est pas bon que l'impôt fasse disparaître une industrie en s'appropriant la marge de bénéfice qui permet à cette dernière de se maintenir. Voilà précisément l'effet des taxes qui majorent les frais de production. De nombreuses compagnies ou de nombreuses industries sont sans doute en mesure de supporter ces taxes. Mais s'il s'agit de compagnies luttant pour leur existence, il se peut que les impôts influant sur les frais de production les obligent à majorer leurs prix et que, malgré l'obligation où sont les concurrents de majorer également leurs prix, leurs affaires souffrent de la réduction dans la consommation. Ces compagnies qui luttent pour leur existence ou qui végètent finiront peut-être par s'apercevoir que leur commerce ne rapporte plus ou, pis encore, qu'elles ne peuvent se maintenir qu'au prix d'une perte. Il adviendra que les compagnies peu solides tendront à disparaître et que d'autres qui jouissaient jusque-là d'une marge satisfaisante de bénéfice tomberont à leur tour dans un équilibre précaire. Par ailleurs, les initiatives nouvelles fuiront un commerce où les prix de revient sont majorés par l'impôt et la consommation restreinte par le haut niveau des prix de détail. Les maisons d'affaires peu solides tendant à disparaître et les épargnants éventuels à fuir les initiatives nouvelles, le travail et le capital chômeront et le

<sup>1</sup> C. VIII.<sup>2</sup> *Ibid.*

revenu national baissera en proportion. Il faudra demander plus à ce revenu amoindri, vu que les chômeurs vivront de l'assistance publique. Le cercle vicieux sera complet si le prélèvement de ce surcroît de revenu exige l'imposition de taxes influant sur les prix de revient.

On ne peut choisir, à la place des taxes qui majorent les prix de revient que celles qui frappent les bénéfiques du commerce ou autres excédents. A la longue, cela implique que ces taxes céderaient le pas à un impôt plus onéreux sur le revenu personnel mais, effectivement, elles seraient remplacées surtout par un relèvement du taux de l'impôt sur les corporations. Voilà qui résulterait presque automatiquement de l'adoption du Plan I et qui serait un pas en avant. Car, bien que l'impôt sur le revenu des corporations s'apparente à une taxe sur le prix de revient, il n'affecte que le commerce accusant un bénéfice net et ne pèse aucunement sur les entreprises incapables de le supporter. Il n'est donc pas censé réduire le revenu national, de la façon indiquée, ni inspirer la même répulsion aux initiatives nouvelles.

Il est démontré dans le Volume I<sup>3</sup> du présent rapport qu'au Canada les gouvernements prélèvent leurs revenus au moyen d'impôts qui augmentent les prix de revient, en une proportion plus forte que dans les pays susceptibles de comparaison avec le nôtre. On a également établi que cette fiscalité nuisible n'est pas simplement le résultat d'une politique erronée modifiable à volonté, mais qu'elle est en quelque sorte une conséquence inévitable de la présente répartition des fardeaux administratifs et des sources de revenus entre le Dominion et les provinces. Les mesures financières que la Commission a proposées dans le Plan I visent à atteindre le mal à sa racine et à faire disparaître l'obstacle fondamental à l'élaboration d'une sage politique fiscale. En soulageant les gouvernements provinciaux de plusieurs des obligations qui leur incombent maintenant, et en les confiant au Dominion, le Plan I mettrait les provinces en état et dans l'obligation de renoncer aux impôts sur les corporations, sur les revenus des particuliers, et sur les successions. Si le Dominion devient le seul gouvernement à percevoir ces impôts de grande importance, il sera alors en mesure d'entreprendre des réformes capitales, dont certaines suivront automatiquement cette unification du pouvoir fiscal.

Dans un autre chapitre<sup>4</sup> on trouvera une liste des divers impôts dont les provinces frappent les corporations en plus de ceux qu'on exige d'un par-

ticulier ou de compagnies qui se livrent à un commerce semblable. Dans bien des cas ces impôts augmentent les frais de production étant dus même si la compagnie n'a pas réalisé de profits nets. Dans la pratique ce sont les compagnies d'utilité publique, les banques, les compagnies financières, les magasins à succursales, les compagnies de placements, les institutions de gestion et les compagnies de prêts qui souffrent le plus des impôts exigés en proportions du chiffre de leur capital-actions, ou d'autres éléments qui n'ont pas nécessairement de relations avec leurs recettes. Par ricochet ce sont les commis ou employés de bureau qui ont été victimes de ces mesures, car ces compagnies leur auraient donné du travail si elles n'avaient pas été obligées de fermer tel ou tel bureau, ou si elles avaient été portées à étendre leurs opérations. Il ne saurait y avoir chômage dans une des divisions du régime économique canadien, qui dépendent tellement les unes des autres, sans qu'il tende à s'étendre aux autres parce qu'il y aura diminution de consommation chez les chômeurs.

Le Dominion peut beaucoup plus facilement que les provinces, ou que le Dominion et les provinces ensemble, faire disparaître tous ces impôts nuisibles et les remplacer par un accroissement de l'impôt sur le revenu net des compagnies. Comme nous l'avons déjà suggéré, cette réforme, qui ne laisse pas d'être importante, ne saurait être qu'un pas vers un changement encore plus radical par lequel le fardeau de ces impôts serait reporté sur les revenus personnels provenant des affaires (et aussi d'autres sources). On pourrait graduellement supprimer les autres taxes qui augmentent les prix de revient, dont la taxe de vente est le principal exemple, afin de tirer d'autres revenus des deux plus importantes sources d'impôts progressifs, soit l'impôt sur le revenu personnel et sur les successions, si comme le prévoit le Plan I, le Dominion seul y avait recours. On ne saurait employer ce moyen dans la même mesure si le Dominion et les provinces ont recours en même temps à cette forme d'imposition, car en exigeant des impôts élevés une province pourrait mettre le Dominion dans l'impossibilité d'augmenter les siens sans causer des embarras graves aux contribuables de cette province, même s'il y avait de bonnes raisons d'augmenter les impôts fédéraux dans les autres provinces. On ne saurait trop appuyer sur l'importance des réformes qui remplaceraient les taxes sur les prix de revient par des taxes sur les excédents, car c'est en évitant de surcharger les entreprises qui bouclent à peine leur budget que l'on réussira à employer de façon plus continue notre main-d'œuvre et nos capitaux.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup>Pages 120 et 121.

*Inefficacité inhérente à d'autres impôts dégressifs.* — L'efficacité de la politique fiscale comporte non seulement le souci d'éviter les impôts qui augmentent les prix de revient et qui ont un effet répressif sur l'embauchage, mais aussi tout ce qui est de nature à nuire au progrès économique et, lorsque la chose est possible, de trouver les stimulants nécessaires à l'esprit d'initiative. La Commission a eu l'occasion de démontrer que les droits sur les successions perçus actuellement par les provinces contribuent à fausser le rythme des placements au Canada d'une manière économiquement déplorable.<sup>5</sup> L'uniformisation des droits sur les successions, propre à mettre complètement fin aux mauvais effets d'une double imposition sur les mêmes biens et à réduire la possibilité des fraudes fiscales en ce domaine, permettrait de tirer le maximum de revenus de cette source en nuisant le moins possible au revenu national. Il est admissible en théorie que ce résultat puisse provenir d'une entente compliquée entre les provinces, complétée par une loi fédérale appropriée, mais l'expérience démontre qu'une collaboration, étroite et volontaire de cette nature, est extrêmement improbable. Même si on en venait à une entente il se pourrait que ses effets ne soient pas exclusivement bienfaisants, car il serait difficile de mettre au point, à l'occasion, les détails d'un tel impôt afin de les adapter à de nouveaux états de choses. Nous avons déjà démontré que le Plan I assurerait l'uniformité complète tout en fournissant l'occasion de modifier le régime des droits sur les successions selon que l'expérience en indiquerait la nécessité en vue de maintenir l'équilibre entre les contribuables non moins que l'efficacité de l'administration.

Ce que nous venons de dire des droits sur les successions a sa contrepartie à propos de l'impôt sur le revenu personnel. Dans ce dernier cas, toutefois, l'imposition de la même taxe par le Dominion et par les provinces (et même par quelques municipalités) est non seulement une simple possibilité mais un fait accompli. La liberté d'action du Dominion se trouve sérieusement entravée quand ce dernier doit rechercher des impôts dont la perception ne causera pas trop de tort ni aux provinces qui ont leurs propres impôts sur le revenu ni à celles qui ne l'ont pas. Il n'est guère de contribuable plus réfractaire que le citoyen appelé à acquitter l'impôt sur le revenu imposé par deux autorités qui ont des définitions différentes du revenu imposable, qui déterminent des abattements différents, qui adoptent des progressions différentes ou qui ne s'entendent pas sur la priorité de l'impôt. Cet homme s'imagine que deux impôts diffé-

<sup>5</sup> P. 121.

rents ne peuvent pas tous deux être justes, qu'ils ne peuvent pas tous deux être les plus équitables possible. Il pensera presque à coup sûr que la taxe qui lui est le moins défavorable est la plus équitable. Il est concevable que l'uniformité dans le régime de l'impôt sur le revenu puisse se réaliser par voie d'entente, mais c'est peu probable. D'après le Plan I, l'uniformité se produirait automatiquement puisqu'il n'y aurait dans tout le Canada qu'un seul impôt sur le revenu personnel et qu'on aurait le champ libre pour perfectionner cet impôt.

Au point de vue de l'efficacité de l'impôt (comme au point de vue de son équité, chose que nous examinerons plus tard), il importe de lui apporter certaines améliorations. On a déjà suggéré que l'on devrait s'efforcer de substituer l'impôt sur le revenu personnel à l'impôt sur le revenu des corporations, lequel s'apparente à une taxe sur le prix de revient. Ces deux impôts sur le revenu, tels qu'appliqués aujourd'hui, font que le revenu de placements sous forme de dividendes est taxé deux fois tandis que tout autre revenu (y compris celui de placements sous forme d'intérêt d'obligations) n'est taxé qu'une seule fois.<sup>7</sup> Dans leur état actuel, les deux impôts frappent moins durement le revenu des corporations dont l'organisation financière comporte surtout des obligations. Et pourtant ce genre d'organisation financière ne mérite guère l'encouragement que lui accorde le régime fiscal du Canada car les lourdes charges obligatoires qu'il comporte produisent dans l'économie nationale une rigidité qui peut être dangereuse en temps de crise. Et il ne convient guère, comme c'est le cas présentement, de punir les corporations à l'avantage des sociétés, des entreprises individuelles, et des entreprises d'Etat. On trouverait peut-être pratique de se procurer, par le moyen d'un impôt plus lourd qu'à l'heure actuelle sur tous les revenus de placements, des revenus suffisants pour remplacer ceux auxquels on renoncerait si les dividendes composant en partie le revenu personnel étaient exonérés dans la mesure du montant de l'impôt à payer de leur chef à la source même et à titre de revenus nets de corporations.

Cet expédient, à savoir joindre à l'impôt sur le revenu des corporations une exemption en ce qui concerne les revenus personnels provenant de dividendes, placerait le contribuable dans la même position que s'il avait bénéficié des dividendes exempts d'impôts tout comme s'ils eussent été des revenus de corporations, mais il aurait eu à payer là-dessus l'impôt sur le revenu comme sur tout le reste qui

<sup>7</sup> Aucune raison d'équité ne justifie un tel traitement de faveur à l'endroit des intérêts d'obligations; et l'effet réuni des deux impôts sur le revenu dans le cas de deux bénéficiaires de dividendes est pour ainsi dire dégressif si on le compare à l'autre mode d'impôt.

constitue son revenu personnel. Pour diverses raisons, cela paraît préférable à l'abolition pure et simple de l'impôt sur les corporations. En premier lieu, l'impôt sur le revenu des corporations fait bien dans le cadre si le Plan I est mis en pratique et si le Dominion fait remise à chaque province d'une somme égale à dix pour cent des bénéfices provenant de l'exploitation de ses richesses minérales. En second lieu, l'impôt sur le revenu des corporations sert à empêcher ceux qui ne résident pas au Canada d'échapper à un taux d'impôt approprié au placement direct. Il se peut que ces gens qui ne résident pas au Canada soient des Canadiens qui vivent à l'étranger, ou des étrangers qui ont fait des placements au Canada. Dans les deux cas, il appartiendra à l'autorité fiscale du lieu où ils résident de décider si l'impôt sur leur revenu personnel doit être fixé de façon à éviter le double impôt sur cette partie de leur revenu qui provient de dividendes canadiens. En troisième lieu, du point de vue du gouvernement, l'impôt sur le revenu des corporations a cet avantage d'être payable dès que la corporation affiche le revenu, sans le délai requis avant qu'il soit distribué aux actionnaires. Ce serait donc un impôt sur les bénéfices non répartis, sans que l'actionnaire, en définitive, en soit affecté.

Il n'est que juste de retenir deux considérations qui affectent l'équité de cette modification dans la nature de l'impôt sur le revenu des corporations, laquelle apparaît si importante au point de vue d'efficacité. La première est que l'impôt sur les corporations (tout comme la taxe foncière que nous discutons ailleurs),<sup>8</sup> tend à être capitalisé et à diminuer la valeur marchande du titre dans la proportion de la valeur capitalisée de la taxe existante. Cet impôt ne parut guère équitable dès l'origine, mais son abolition provoquerait une situation encore moins équitable car elle aurait pour effet d'enrichir les détenteurs de titres s'étant portés acquéreurs depuis l'institution de l'impôt. Ce n'est pas là, toutefois, une raison suffisante de conserver à perpétuité un impôt indésirable du point de vue d'efficacité. Il serait possible d'imposer résolument un fort impôt sur le joli profit que ferait un détenteur d'actions, advenant l'abolition de l'impôt sur le revenu des corporations (ou, comme on l'a suggéré, une compensation sous forme d'exemption en ce qui concerne l'impôt sur le revenu personnel). L'abolition de l'impôt (ou la compensation) pourrait s'effectuer graduellement. L'important est de ne pas décourager les nouvelles corporations par la perspective de l'impôt. La seconde considération est que le procédé d'exemption en ce qui

concerne l'impôt sur le revenu personnel ne semble pas convenir aux petits revenus sur lesquels le taux de l'impôt sur le revenu payable au maximum n'atteint pas le taux de l'impôt sur le revenu des corporations. Ainsi, pour aller à l'extrême, un revenu trop infime pour être frappé de l'impôt sur le revenu peut provenir exclusivement de dividendes. Dans ce cas l'équité demande que le détenteur du revenu ait le droit de réclamer une remise de l'impôt sur le revenu des corporations, bien qu'au point de vue de l'efficacité cela ne soit guère recommandable.

Il y aurait, comme de juste, diverses autres façons d'améliorer l'impôt sur le revenu personnel et nous les considérerons lorsque nous traiterons de l'équité en matière d'impôt. Il n'entre pas dans le cadre des attributions de la Commission, toutefois, d'élaborer un plan complet de réforme. Et cela ne serait pas, non plus, de sa compétence. Qu'il suffise, pour l'instant, d'indiquer qu'il faudrait procéder graduellement dans l'élaboration d'un impôt moderne sur le revenu. Si, comme aujourd'hui, les échelons successifs frappés par l'impôt comportent des taux de plus en plus élevés, le taux applicable à l'échelon le plus haut peut devenir fort élevé tandis que le produit total de l'impôt, en tant que proportion de la totalité du revenu imposable, est beaucoup plus bas. Il va sans dire qu'on ne saurait prévoir tous les effets de l'application d'un taux très élevé d'impôt aux échelons supérieurs d'un revenu considérable.<sup>9</sup> Ces effets sont parfois d'ordre bien divers. Un contribuable très âpre au gain pourrait agir exactement comme s'il n'existait aucun impôt, à moins que le taux applicable à l'échelon le plus élevé de son revenu n'atteignît 100 p. 100. Un contribuable versé dans les mathématiques calculerait les risques qu'il pourrait raisonnablement accepter en plaçant son argent en vue d'accroître son capital plutôt que de toucher un revenu dont les gouvernements prendraient la part du lion. Un contribuable altruiste pourrait, sans qu'il en résultât pour lui un bien grand sacrifice, faire des dons à des œuvres de charité dans les limites des exonérations que comporte l'impôt sur le revenu. Un contribuable avisé pourrait imaginer quelque moyen de partager son revenu avec les personnes qui seraient autrement à sa charge. Laquelle de ces conséquences se produirait le plus probablement? Il y a là matière à conjectures, mais c'est un sujet qui mériterait un examen. Ce n'est qu'au moyen de recherches méthodiques qu'une autorité fiscale peut s'assurer que les effets indirects de la taxe qu'elle impose n'afec-

<sup>9</sup> Dans certaines provinces, le taux de l'impôt sur l'échelon le plus haut d'un revenu très considérable dépasserait 100 p. 100 si les impôts du Dominion et des provinces étaient réunis. S'il se trouvait des hommes puissamment riches dans ces provinces, il pourrait être intéressant de surveiller la réaction que cela aurait sur eux.

<sup>8</sup> P. 151.

tent pas grandement le revenu national. Les conséquences ultimes de l'impôt sont tellement obscures, parfois, qu'il est futile de croire que les contribuables pourraient, par l'intermédiaire de leurs représentants au parlement, révéler toute la répercussion de la taxe. Mais, même obscures, les conséquences de l'impôt n'en sont pas moins importantes, et elles offrent un champ fertile aux recherches. C'est une question de politique de décider si les conséquences probables sont ou non désirables. Si les effets n'étaient pas jugés désirables, on pourrait les éviter en appliquant à la totalité du revenu imposable des taux plus bas que ceux qui s'appliquent actuellement aux échelons les plus élevés des revenus imposables. Un revenu particulièrement considérable pourrait être assujéti au même impôt qu'à l'heure actuelle sans que son possesseur fut tenté de se laisser guider, comme aujourd'hui, par des mobiles de lucre.

*Mécomptes dus aux frais élevés de l'application des lois fiscales.* — Dans un autre chapitre la Commission a parlé des économies qu'il est possible de réaliser dans les frais de perception des impôts grâce à la collaboration cordiale et intelligente entre les gouvernements.<sup>10</sup> La mise à exécution du Plan I permettrait de réaliser automatiquement la plupart de ces économies car, pour ce qui est de trois impôts importants, il n'existerait plus qu'une seule administration au lieu de plusieurs. Il nous reste à examiner l'importante question des frais que doit s'imposer le contribuable pour se conformer aux lois fiscales.

Les groupements d'hommes d'affaires ont tellement insisté sur le coût qu'entraîne l'observance des lois fiscales que la Commission a cherché à obtenir des renseignements sur l'importance de cette difficulté. Grâce aux moyens mis à notre disposition par l'Association des manufacturiers canadiens, un questionnaire a été envoyé à une centaine de maisons canadiennes qui représentent assez justement l'industrie de notre pays. Espérant obtenir ainsi des renseignements plus complets et plus précis, la Commission n'a pas exigé de ces compagnies qu'elles fassent connaître leurs noms. C'est l'Association des manufacturiers canadiens qui a reçu les réponses et y a inscrit un chiffre indicatif. Elle a ensuite fait tenir des copies de ces renseignements au bureau de la Commission à Ottawa. Les réponses étaient au nombre d'environ soixante-dix et venaient d'entreprises variant en importance de celles dont le bureau n'emploie qu'une personne à certaines des plus puissantes compagnies du Canada. Les renseignements ainsi obtenus ne portaient pas seulement sur les frais de l'application

des lois fiscales, mais aussi sur ce qu'il en coûte aux compagnies pour se conformer aux exigences du gouvernement concernant l'inspection, les vérifications, les rapports statistiques, etc. Les réponses firent voir un écart assez considérable entre les diverses compagnies d'après le volume d'affaires, le genre d'affaires, l'étendue du territoire, des opérations et le soin apporté à compléter les déclarations. On ne peut arriver à des conclusions applicables à chacune de ces compagnies ni établir, pour l'ensemble, le montant global que ces frais représentent, mais on peut, toutefois, exposer certaines observations d'ordre général. Pour une petite compagnie, dont le domaine d'activité se limite à une faible région, les charges sont modiques et n'ont peut-être rien d'exagéré. Les compagnies se sont plaintes surtout d'avoir à fournir un travail supplémentaire et à consacrer ainsi un temps qui aurait pu être employé à des fins plus utiles de production. Quant aux puissantes compagnies assujétiées à plein, du fait de leurs opérations, aux règlements, aux lois fiscale et aux données statistiques du Dominion, des provinces et des municipalités, une charge assez considérable vient s'ajouter à toutes les autres. Une puissante compagnie a calculé que la préparation des déclarations exigées par le gouvernement lui coûte \$90,000 par année. Elle déclare qu'il lui faut remettre chaque année vingt-neuf déclarations au gouvernement fédéral; soixante-quatre à sept gouvernements provinciaux et sept à des municipalités. Elle doit se soumettre à cinquante vérifications et inspections et employer un personnel de trente-trois personnes pour préparer ces documents. Outre ces frais réels, les grandes compagnies insistent particulièrement sur la perte de productivité venant de ce que leurs dirigeants consacrent à surveiller la préparation des déclarations et réunir les renseignements demandés un temps et une énergie qui pourraient être employés à assurer le progrès et l'amélioration des affaires. Certaines réponses font aussi ressortir les difficultés créées par les divergences entre les exigences du Dominion et celles des provinces à l'égard des renseignements à inclure dans les déclarations destinées à l'un ou aux autres. Ainsi, le manque d'uniformité dans les allocations pour la dépréciation peut entraîner bien des heures supplémentaires de travail pour la préparation d'états complètement différents à ce sujet. Les réponses mentionnent aussi la perte de temps et la désorganisation des affaires dues à la répétition des vérifications par différentes formes d'administration.

Ces plaintes ont trait à un certain nombre de questions distinctes et en soulèvent d'autres qui s'y rattachent. Ce sont tout d'abord les frais de préparation des déclarations exigées par les gouvernements

<sup>10</sup> Partie C, c. II.

en vue de calculer les impôts que doit payer la maison d'affaires. Cette dépense est en elle-même une sorte d'impôt, bien que l'évaluation en soit difficile. Pour donner de bons résultats, il importe de réduire l'impôt au strict minimum et la Commission est d'avis qu'une réduction appréciable résulterait de l'adoption des méthodes indiquées dans le Plan I visant à substituer aux nombreux impôts perçus des compagnies un impôt unique sur les revenus nets des entreprises.

Viennent ensuite les frais que causent aux maisons d'affaires les vérifications destinées à établir l'exactitude des déclarations. Afin d'abaisser autant que possible leurs propres frais de perception, les gouvernements sont portés à exiger des vérifications à des moments inopportuns pour les affaires et parfois aussi pour des périodes qui remontent plutôt loin en arrière. Mis à exécution, le Plan I aurait pour effet de réduire le nombre des vérifications, puisque cesseraient les vérifications pour le compte des gouvernements provinciaux qui ne percevaient plus d'impôt sur les revenus des maisons d'affaires. Le fédéral, seul à prélever les impôts, serait en bien meilleure posture que dix administrations susceptibles d'en faire autant pour donner aux vérifications une forme commode et peu coûteuse, et aussi pour faire cesser cette funeste coutume, dont on s'est plaint à la Commission, de revenir sur des cotes d'impôts longtemps après que la période est écoulée et de demander un règlement financier dans des cas où aucune accusation de fraude n'a été portée. Il se peut que quelques-unes des difficultés dont on se plaint aient été imprévues lors de l'élaboration d'un nouveau mode de fiscalité. Une administration fiscale unique se trouve dans une meilleure posture pour appliquer rapidement et d'une manière intelligente les leçons de l'expérience.

En troisième lieu vient ce qu'on pourrait appeler les frais encourus pour se soustraire à l'impôt. Personne ne veut payer plus que ne lui demande la loi. Les lois fiscales entrent souvent dans force détails, mais elles n'ont pas toujours, pour autant, une portée très précise. Dans certains cas, une entreprise peut diminuer notablement le chiffre de ses impôts en portant certains soins à sa comptabilité ou en disposant convenablement les indications relatives au détail de son commerce. Du point de vue de l'entreprise, ce qu'il en coûte, pour obtenir les conseils de spécialistes et procéder aux remaniements indiqués, fait partie de l'impôt, car s'il n'y en avait pas, ces frais ne seraient plus nécessaires. Du point de vue du gouvernement qui prélève les impôts, ces frais paraissent parfois résulter d'un effort pour se soustraire à une charge légitime. Mais, à tout point de vue, il est regrettable que ces frais

existent. Les vœux inclus au Plan I, visant à diminuer le nombre et la complexité des lois fiscales, devraient contribuer à l'abaissement de ces frais, bien qu'il soit impossible de les abolir complètement.<sup>11</sup>

En quatrième lieu, les gouvernements demandent aux entreprises une foule de renseignements qui ne se rapportent pas directement, et même pas du tout, aux impôts. Au cours de l'enquête menée par la Commission, les hommes d'affaires ont fait bien peu de distinction entre les déclarations pour fins d'impôts ou pour d'autres sujets. Il semble qu'ils traitent toutes ces déclarations comme des catégories diverses d'une même chose: l'ingérence de l'Etat. C'est la façon d'agir la plus facile, car, d'une façon très générale, on semble mettre en doute la valeur d'une bonne partie des chiffres et des renseignements que réunissent les gouvernements. Pourtant, beaucoup de ces renseignements sont nécessaires à l'administration et utiles à l'industrie en général.<sup>12</sup> La Commission conseille aux services de la statistique de s'efforcer, lorsqu'ils demandent des renseignements, de faire voir aux industries intéressées la valeur de la documentation dont leur collaboration facilitera le recueil, collaboration qui entraîne certains frais de la part des entreprises. Il est toujours possible qu'en voulant motiver une demande de déclaration on constate qu'elle n'ait plus d'importance pratique et alors on se dispenserait de la demander.

On verra que les plus grandes réductions dans les dépenses qu'exige le respect des lois fiscales découleraient de l'adoption du Plan I et que ces économies ne sont possibles ni dans les circonstances actuelles ni en vertu du Plan II. La Commission doit donc ajouter qu'au cas où le Plan I ne serait pas adopté, le Dominion et les provinces devraient collaborer très étroitement de façon volontaire en vue d'utiliser les mêmes déclarations et les mêmes vérifications de livres chaque fois que la chose est possible et à réunir en un tout diverses déclarations afin de réduire à leur minimum les charges imposées à l'industrie de ce fait.

#### ÉQUITÉ DE L'IMPÔT

Tout citoyen réfléchi doit souhaiter, autant que cela est humainement possible, que le fardeau de l'administration soit réparti de façon équitable et que chacun réalise qu'il supporte sa juste part, — ni plus, ni moins, — des dépenses générales. Un régime fiscal de plus ne peut atteindre son but s'il est manifestement injuste et lorsque deux

<sup>11</sup> Pour les plaintes relatives au nombre des lois fiscales, voir Pièce 88, *The Canadian Manufacturers' Ass'n*, Partie II, Tém. p. 2,315.

<sup>12</sup> Par exemple, la statistique sur le commerce et sur les accidents.



citoyens, dans des circonstances analogues, doivent contribuer de façon bien différente aux frais de l'administration. Du point de vue du percepteur compétent, l'individu le moins lourdement taxé pourrait être appelé à payer davantage. Du point de vue du contribuable, le plus lourdement taxé est victime d'une injustice. Les contribuables sont toujours heureux de payer quand ils peuvent voir qu'ils en ont pour leur argent. Quand il s'agit des dépenses improductives de l'administration, chacun est prêt à délier sa bourse s'il a conscience qu'on ne lui demande pas plus que sa part d'une dépense commune. Pour qu'un régime fiscal atteigne vraiment son but, le contribuable doit donc sentir que l'impôt exigé de lui correspond à ce qu'il doit raisonnablement payer et qu'il n'a pas raison de montrer de la mauvaise volonté. Il est bien difficile, toutefois, de trouver une règle fiscale qui satisferait tout le monde et surtout qui pourrait s'appliquer au dédale des impôts existant au Canada à l'heure actuelle. Quand il s'agit d'un impôt en particulier, on ne peut le dire injuste que s'il frappe différemment deux citoyens dans des conditions à peu près semblables. S'il s'agit au contraire du fisc en général, il serait sans doute édifiant de répartir, si la chose était possible, les contributions d'après le revenu de chacun afin d'arriver à un pourcentage entre les versements et les revenus de chaque citoyen. Mais avec notre régime fiscal très compliqué, il est probable que, dans bien des cas, les charges soient transmises de l'un à l'autre, de sorte que celui qui acquitte l'impôt n'est pas toujours celui qui, en fin de compte, en supporte le poids. Impossible, donc, de déterminer avec précision la somme d'impôt qu'acquitte chaque contribuable. Impossible aussi de calculer ce que son revenu net aurait été si le régime d'impôts avait été différent.

En laissant de côté les impôts qui représentent, en fait, le prix qu'un contribuable paie pour certains avantages spécifiques dont il est libre de se priver s'il le préfère, il sera peut-être possible de simplifier notre étude sur l'équité de l'impôt. Cette question ne se pose pas dans ces cas (à moins que les prix ne soient exorbitants) puisque le contribuable reçoit la valeur de son argent et que son revenu n'en est pas diminué.<sup>13</sup> On peut éliminer aussi d'autres impôts qui se rattachent à certains avantages spécifiques que recevra le contribuable, bien qu'il ne soit pas libre de les accepter ou de les refuser.<sup>14</sup>

D'autres impôts peuvent aussi être étudiés indépendamment de toute considération de l'équité

<sup>13</sup> Exemples: frais de port, taxes d'eau.

<sup>14</sup> Exemple: taxes d'amélioration locale, primes payables sous le régime des plans d'assurances sociales pourvu qu'elles n'excèdent pas la valeur assurée.

à l'égard de chaque contribuable pris en particulier, attendu qu'ils visent à punir, dans l'intérêt de la société, certains actes. De même qu'il existe des nuances entre un prix et un impôt, de même s'en trouve-t-il entre une amende et un impôt. L'impôt sur les boissons alcooliques peut viser, par exemple, à dissuader les gens de boire, pour des fins de tempérance, et, dans ce cas, le consommateur, tout en pouvant crier à l'intolérance, ne pourrait raisonnablement se plaindre d'être taxé injustement par comparaison aux citoyens qui vivent plus simplement. Une forte proportion, tout impossible qu'elle soit à établir, du revenu des droits de douane peut être considérée de la même façon, c'est-à-dire qu'elle dissuade les gens d'acheter des marchandises de provenance étrangère.

*Équité envers les individus.* — Avec cette réserve qui peut s'inspirer de motifs d'intérêt public, on peut soutenir que le fardeau des impôts doit être réparti d'après la capacité de chaque citoyen. Ce principe peut s'entendre de plus d'une façon. Il pourrait signifier que chaque citoyen, doit verser une proportion uniforme de son revenu ou encore qu'il doit verser une proportion uniforme de son revenu après avoir déduit les frais minima d'entretien, pour lui-même et les personnes à sa charge, ou enfin qu'il doit verser une plus forte proportion de cet excédent s'il est élevé que s'il est faible. Cette dernière éventualité suppose le recours au principe de la progression, et s'avère, d'une part, conforme au souci de l'égalité des sacrifices pour tous et, d'autre part, peu éloignée du principe qui consiste à prélever les revenus nécessaires avec le moins de sacrifices pour la masse des citoyens. Même ceux qui admettent l'à-propos de la progression ne s'entendent guère sur le meilleur taux qu'elle doit comporter.

En pratique, nul régime fiscal ne peut prétendre se conformer à ces grands principes, dont l'application rigide signifierait la condamnation de tout mode d'impôt (excepté sous la forme d'un prix ou d'une amende) qui frapperait des revenus si faibles qu'ils procurent à ceux qui en dépendent une maigre pitance. Mais les principes d'une application rigide impossible peuvent toutefois servir de guide.

L'impôt ne saurait s'attaquer que le moins possible au minimum des dépenses nécessaires de ceux qui touchent un faible revenu. S'il s'agissait, comme on l'a prétendu dans quelques mémoires soumis à la Commission, de convaincre les gens à acquitter les impôts dans le but de développer chez eux le souci de leurs responsabilités de citoyens, le meilleur moyen d'y parvenir serait de frapper d'impôts les articles de demi-luxe, comme le tabac. Au Canada nous avons des taxes sur la consommation

qui atteignent les faibles revenus, et si l'on doit exiger de ces catégories qu'elles versent des primes d'assurances sociales il deviendra urgent ou de réduire ou de supprimer les impôts qu'elles doivent aujourd'hui acquitter. Mais le produit de ces impôts peut toutefois être considéré jusqu'à un certain point comme la quote-part des mêmes catégories dans les frais des services essentiels que leur fournit l'Etat, et donc, en somme, comme le prix demandé pour quelque chose de nécessaire.<sup>15</sup> Cet argument est le seul qui puisse justifier les taxes municipales qui augmentent le minimum des frais de logement, bien qu'il faille admettre qu'il n'est pas bien certain, advenant la suppression des taxes sur les logements modiques, que le prix des loyers baisserait incontinent non plus que des loyers plus élevés résulteraient de l'augmentation des taxes existantes. En théorie, cependant, c'est ce qui se produirait et il y a lieu de prévoir qu'à la longue la tendance s'accroîtrait dans ce sens. Certaines municipalités cherchent à exempter les exigences minima du logement du plein fardeau de l'impôt sur les propriétés immobilières, et il serait à souhaiter que d'autres en fissent autant.

Très peu nombreux sont les impôts qui se prêtent facilement à la progression systématique, et s'il s'agissait de faire progresser le fardeau fiscal à un taux donné, il faudrait que la progression même des impôts augmente à bien plus forte allure. Au Canada les deux groupes principaux d'impôts progressifs, l'impôt sur le revenu des personnes et les droits sur les successions, comportent des taux très élevés sur les revenus très considérables et les successions très importantes et frappent beaucoup moins durement qu'en Grande-Bretagne, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, les revenus moyens et les successions moyennes. C'est pourquoi l'on pourrait dire qu'au Canada l'impôt est progressif depuis les revenus moyens jusqu'aux revenus considérables, et dégressif depuis les revenus faibles jusqu'aux revenus moyens.<sup>16</sup> Du point de vue de l'équité pareille distribution des impôts semble prêter à la critique, et les deux groupes d'impôts dont il s'agit pourraient facilement être disposés de façon à la faire disparaître. Mais toute discussion fondée sur l'équité et l'efficacité, au sens restreint de ces termes, resterait incomplète si elle n'indiquait pas que d'autres considérations peuvent influer sur l'établissement du programme fiscal. On pourrait par exemple tenir pour indésirables en eux-mêmes les revenus et les successions considérables et les

taxer en conséquence. Des impôts élevés pourraient, dans ce cas, passer pour exercer une influence stabilisatrice sur la collectivité, tandis que les mêmes impôts, en atteignant la classe autrement importante de ceux qui touchent un revenu moyen, paraîtraient faire courir des dangers à l'ordre social. Ou l'on peut considérer que l'impôt sur les gros revenus et les successions importantes (sans être injuste) est onéreux au point d'affecter le revenu national en décourageant l'initiative et le placement. En pareil cas, la conception d'équité serait naturellement modifiée par suite de considérations transcendantes d'intérêt public.

*Inégalités entre les diverses régions du Canada.*

— Ces considérations générales permettent d'aborder maintenant les plus graves inégalités du régime fiscal au Canada, tant dans la répartition que dans l'application. L'inégalité s'avère la plus flagrante dans une comparaison entre les territoires en jeu. Si l'on rapproche les impôts acquittés par les contribuables de chaque province (y compris les impôts versés au Dominion, à la province, à la municipalité et aux autres organismes de prélèvement créés par la province) du revenu total dans la région en cause, la proportion, ainsi qu'on l'a démontré au Volume I,<sup>17</sup> varie beaucoup selon les provinces et est plus élevée dans les provinces les moins riches. La différence devient encore plus marquée si le pourcentage s'établit, non plus en regard du revenu total mais en fonction du revenu excédent, c'est-à-dire du revenu net déduction faite des frais de subsistance. Le Plan I est entièrement conçu en vue d'atténuer (sans toutefois faire disparaître) cette inégalité. Son application permettrait à chacun des gouvernements provinciaux d'assurer à la population, soit directement soit par les municipalités et par d'autres intermédiaires, les avantages normaux de l'enseignement, comme des œuvres sociales et de perfectionnement, sans la nécessité d'impôts particulièrement lourds. Les différences pourront fort bien persister, mais elles seront alors fonction des avantages fournis. La réalisation d'un tel équilibre entre les provinces exige essentiellement que les deux impôts les plus normalement progressifs soient reconnus de la compétence exclusive du Dominion et fassent l'objet d'une application uniforme par tout le Canada. C'est l'unique moyen de prélever les fonds requis pour les subventions d'après la norme nationale, payables aux provinces nécessiteuses, sans recourir aux formes d'impôt qui annuleraient l'effet visé par les subventions. De même que l'étude des méthodes efficaces en matière fiscale a fait surgir le problème de l'équité, de même en est-il de ce plan qui, con-

<sup>15</sup> Le même argument vaudrait dans le cas de pensions de vieillesse, générales et non-contributives, financées par une taxe de vente dont l'incidence paraîtrait fortement dégressive.

<sup>16</sup> Vol. I, c. VIII.

<sup>17</sup> *Ibid.*

forme aux normes de l'équité, présente de notables avantages au point de vue de l'efficacité. La stabilité du revenu national au Canada exige que chacun des gouvernements du pays assure à la population les services nécessaires dans les domaines de l'instruction, de l'assistance sociale et du perfectionnement. On ne peut raisonnablement espérer une telle réalisation dans les circonstances actuelles. Le Plan I la rendrait possible. Mais il ne saurait produire ces effets à moins que les provinces ne s'occupent de réaliser entre les régions de leur propre territoire un équilibre semblable à celui que le Plan I établirait entre les provinces. Actuellement, des municipalités voisines, offrant des avantages sensiblement identiques à leurs citoyens, les taxent à des taux fort différents et ces anomalies ne sauraient durer sans injustice grave. S'il est donné suite au Plan I, les gouvernements provinciaux disposeront alors des moyens propres à remédier à cet état de choses.

*Certains impôts jugés au double point de vue de l'équité et de l'efficacité.* — On a signalé à la Commission au cours des audiences publiques l'inéquité ou l'inefficacité de certains impôts; d'autres faits ont ressorti durant les travaux de la Commission. Tant de facteurs contradictoires entrent ici en ligne de compte sur lesquels la Commission ne saurait se prononcer qu'il lui semble inopportun de formuler un vœu. Une vue d'ensemble servira une double fin: elle pourra attirer l'attention sur un certain nombre de griefs et elle fera voir la nécessité de veiller constamment à maintenir le régime de l'impôt en harmonie avec les conditions changeantes.

Au sujet de l'impôt sur le revenu des particuliers, on soutient fréquemment qu'il est inéquitable, voire injuste, que l'impôt frappe cette partie du revenu du contribuable déjà atteinte au même chef par un autre organisme du fisc. C'est ce qui se produit dans les provinces de l'Ouest, et cela devient un facteur important sur les revenus considérables. Le tableau suivant indique la proportion de revenu brut tombant sous le coup de l'impôt sur le revenu en Colombie-Britannique et en Alberta, où il n'est pas tenu compte à titre d'exemption de l'impôt payé au Dominion, et, par contraste, la proportion d'Ontario où le taux provincial est la moitié du taux fédéral, mais où l'impôt payé au fédéral est considéré comme une exemption: —

IMPÔT PROVINCIAL SUR LE REVENU — PROPORTION  
DU REVENU BRUT

(Homme marié sans enfants — avant la majoration de l'impôt fédéral sur le revenu, en septembre 1939)

Revenu	Colombie-Britannique	Alberta	Ontario.
	P. 100	P. 100	P. 100
\$ 100,000.....	23	26	7.4
500,000.....	27	29	7.8
1,000,000.....	27	30	7.7

Ce grief naît de l'existence simultanée d'un régime fédéral et d'un régime provincial d'impôt sur le revenu, dont chacun refuse de reconnaître la priorité à l'autre. L'adoption du Plan I ferait automatiquement disparaître ce chevauchement. Certaines provinces se plaignent actuellement d'être forcées de reconnaître la priorité du gouvernement fédéral en matière d'impôt sur le revenu;<sup>19</sup> dans ce cas, le contribuable n'a plus lieu de protester. Ni le contribuable ni la province n'éprouveront guère de soulagement à apprendre que la mise au point attentive de l'échelon de l'impôt permettrait de tirer tout autant de la même source sans que personne n'ait à acquitter l'impôt sur un revenu déjà taxé par ailleurs. Une telle mise au point serait donc à désirer à plus d'un point de vue advenant que le Plan I ne soit pas adopté. Quant à la priorité de compétence à établir entre l'impôt canadien et l'impôt étranger, un accord international est tout indiqué, et la compétence exclusive du Dominion dans le domaine de l'impôt sur le revenu ou la reconnaissance par les provinces de la définition fédérale du revenu imposable étendrait la portée d'un tel accord.

On a exposé diverses idées relativement aux abattements qu'il importerait de réaliser sous le régime de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Le mémoire présenté par l'Ontario, par exemple, réclamait l'exemption pour les enfants qui poursuivent leurs études à l'université. L'abaissement des frais de scolarité universitaire dont bénéficieraient également riches et pauvres allégerait tout autant le budget familial et serait probablement plus équitable qu'une exemption de l'impôt sur le revenu beaucoup plus avantageuse aux gros contribuables qu'aux plus modestes. La même objection s'applique à la proposition d'exonérer les primes d'assurance de l'impôt sur le revenu personnel.<sup>20</sup> Dans les deux cas l'objection ne vaudrait guère si l'on substituait à l'exemption de l'impôt

<sup>19</sup> Pièce 296, mémoire de l'Ontario, Partie I.

<sup>20</sup> *Ibid.* Partie II.

sur le revenu un abaissement de taxe correspondant à un impôt à taux minime sur le revenu exempté.<sup>21</sup> Une exemption est, en effet, hautement recommandable dans le cas d'une assurance-vie parce qu'elle incite à la prudence dans la ligne de conduite suivie. Toutefois, il serait facile de faire voir combien cruel et dur est l'impôt portant sur les placements non moins recommandables que font ceux qu'une incapacité quelconque empêchent de s'assurer ou ceux qui préfèrent pourvoir à l'avenir d'autre façon. On donnait en outre à entendre que l'Etat, qui exige un intérêt sur les parties impayées de l'impôt sur le revenu, devrait payer un intérêt sur les versements en excédent effectués par erreur. La question paraît peut-être de minime importance, mais qu'on ait jugé bon d'inclure un tel grief dans un mémoire provincial<sup>22</sup> indique qu'on se trouverait bien d'un léger sacrifice pécuniaire en vue d'éliminer le danger d'implanter dans l'esprit des contribuables l'impression qu'on les "tyrannise".

A l'égard de l'impôt fédéral sur le revenu, toutes les redevances perçues sont considérées comme revenu de placement et imposées en conséquence, bien que les droits d'auteur constituent le prix du travail, ne différant du salaire qu'en ce qu'elles sont différées et problématiques et que de nom des droits perçus sur la houille ou le pétrole. Cette question est d'ordre secondaire, mais il n'est pas hors de propos de la mentionner à titre d'exemple de la perfectibilité constante d'un instrument de taxation à la lumière de l'expérience.

On a donné à entendre que la taxation du revenu de placement touché par des personnes domiciliées à l'étranger fournit un moyen approprié d'augmenter les recettes sans qu'il en coûte rien au contribuable canadien. Ce n'est vrai, bien entendu, que si les corps publics ou privés ne se proposent de recourir à aucun autre emprunt étranger et si l'exemption de ce genre d'impôt (par opposition à la taxation normale d'une entreprise dans laquelle un étranger place de l'argent) n'a pas été considérée comme condition tacite lors des emprunts antérieurs. La Commission n'a pas mission d'apprécier l'un ou l'autre de ces deux états de choses, mais note que la taxation des revenus versés à ceux qui ne sont pas domiciliés au pays doit faire l'objet d'accords internationaux. On en a déjà conclu et ils deviendront plus faciles si le Dominion possède seul l'autorité de percevoir l'impôt sur le revenu personnel. La balance des comptes de l'impôt grevant les portefeuillistes étrangers serait aujourd'hui favorable au Canada, pays débiteur, mais l'abstention peut

constituer un élément de marchandage en d'autres négociations, car le Canada ne restera peut-être pas toujours une nation débitrice.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des corporations, on a proposé des dispositions pour cause d'encouragement aussi bien que pour des motifs d'équité, en vue d'accorder une exonération dans le cas d'une usine et d'un outillage démodés, aussi bien que pour la dépréciation normale. La Commission constate que des mesures sont déjà intervenues en ce sens et y voit un autre exemple de perfectionnement réalisé à la lumière de l'expérience, d'un nouvel instrument de fiscalité.

L'industrie de l'électricité a exprimé un avis\* qui présente de très grandes difficultés d'ordre théorique. On prétend qu'il n'est pas juste pour les usagers, dont l'électricité provient de compagnies privées, que leurs tarifs comprennent un impôt, alors que les autres usagers alimentés en électricité par des entreprises publiques bénéficient d'une réduction de tarifs éliminant les profits de l'entreprise. Il y a lieu de se demander si l'impôt qui frappe les bénéfices des entreprises privées au même point que ceux de toute autre compagnie a pour effet de hausser les taux exigibles des consommateurs. Mais il est évident qu'une province ou une municipalité qui décide de fournir l'électricité au prix de revient peut établir des tarifs inférieurs à ceux d'une entreprise exploitée avec le lucre pour objet, en supposant que les deux exploitations soient à peu près également efficaces. Les entreprises publiques eussent-elles été taxées quant aux profits qu'elles auraient encaissés en l'absence d'une telle politique, le fisc, prétend-on, aurait perçu plus de \$7,700,000 en 1936.† La méthode pratique la plus simple de faire disparaître cette injustice semblerait être de remplacer l'impôt sur le revenu des corporations (et toutes les autres taxes particulières aux corporations) par un impôt relevé sur le revenu personnel, ou, plus simplement encore, en exemptant les dividendes de l'impôt sur le revenu personnel dans la mesure qu'ils sont déjà taxés à titre d'impôt sur les revenus des corporations.\* Si l'impôt sur le coût de production, c'est-à-dire sur l'électricité fournie, s'était substitué à l'impôt frappant les bénéfices, on aurait pu constituer un tel revenu additionnel aux dépens de ceux qui, dit-on, ont de fait participé à la distribution non imposable des bénéfices des entreprises publiques. On aurait obtenu un résultat analogue en taxant les entreprises publiques sous prétexte qu'elles auraient dû exiger des prix équivalents à ceux des entreprises privées. La Commission n'est

<sup>21</sup> Cette idée est développée plus loin. L'impôt sur le revenu de la Colombie-Britannique prévoit une exemption pour des primes d'assurance de chiffre moyen.

<sup>22</sup> Pièce 297, mémoire de l'Ontario, Partie II.

\* Pièce 109, *Canadian Electrical Ass'n, Inc.*

† *Ibid.*, p. 8.

\* Cette méthode a été exposée plus haut de façon générale.

pas disposée à conseiller le recours à l'une ou l'autre de ces méthodes; elle estime que, dans les circonstances, les consommateurs d'électricité achetée d'entreprises publiques doivent être autorisés à conserver les avantages dont ils jouissent actuellement. Il ne serait pas facile non plus d'indiquer une ligne de conduite dans le cas où une entreprise publique verserait des dividendes à une province ou à une municipalité. Ses gains devraient-ils ou non être grevés de l'impôt sur le revenu? On peut, cela va de soi, considérer l'exonération dont bénéficient, d'une façon ou d'une autre, les entreprises publiques comme un encouragement aux gouvernements provinciaux à verser dans le socialisme, car si toutes les entreprises relevaient de la régie publique, le revenu d'une province se trouverait soulagé du fardeau de l'impôt sur le revenu; d'autant plus que l'on a prétendu dans l'un des mémoires<sup>23</sup> qu'une province évite ce fardeau si ses affaires sont administrées par des particuliers ou par des sociétés. Si l'on vient à soulever cette plus vaste question, il semble que sa solution réside dans l'exemption de l'impôt sur le revenu personnel provenant de dividendes, en la mesure où ces dividendes ont déjà été taxés comme revenu de compagnie.

Il est nécessaire d'examiner les récriminations concernant l'impôt sur le revenu des corporations car, bien qu'il y ait des objections à ce qu'on le considère comme une taxe sur les profits, son maintien nous a été recommandé (sujet à une exemption compensatrice).

Il n'est pas équitable, a-t-on aussi prétendu, qu'un revenu de compagnie, lequel comporte de bonnes et de mauvaises années, soit taxé d'après les bénéfiques des bonnes années et qu'on ne tienne pas compte des pertes subies dans les mauvaises. Une compagnie qui accuse un profit net chaque année paiera le même impôt sur une période prolongée, que sa cote soit fixée d'année en année, ou qu'on l'autorise à se baser sur le revenu moyen de plusieurs années pour le calcul de l'impôt. Toutefois, lorsqu'il y a alternance entre le revenu net et les pertes, les corporations commerciales seraient moins durement atteintes si on leur permettait de ne solder l'impôt que sur leur revenu net moyen, établi sur une certaine période d'années, au lieu de percevoir un impôt sur le total de leur revenu net annuel, chaque fois qu'elles en accusent un. Autrement dit deux compagnies qui accusent le même revenu net, au bout d'une longue période, peuvent avoir versé durant ce temps des impôts fort inégaux sur ce revenu, si toutes deux ont été appelées à régler l'impôt sur le total de leur revenu net annuel, chaque fois qu'elles en ont accusé

un. Une compagnie qui subit parfois des pertes se trouve relativement surtaxée, dans la mesure de l'impôt à verser sur la partie du revenu qui égale ses pertes. La Commission est d'avis que, s'il y avait moyen d'établir un tel régime, il serait plus équitable de percevoir l'impôt sur le revenu moyen des compagnies, établi, par exemple, sur une période de trois ans. Le revenu national en serait quelque peu diminué (à moins que, en revanche, l'on ne majorât légèrement les taux), mais une telle mesure aurait l'avantage de stabiliser le rendement de l'impôt sur le revenu des corporations commerciales d'autant que le revenu imposable varierait moins d'année en année.\*

Il y aurait peut-être lieu de recourir au même procédé en ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers bien que, dans ce cas, pour des fins différentes. Il est moins probable, en effet, pour les particuliers, qu'il y ait alternance entre le revenu net et les pertes, comme dans le cas des corporations commerciales; cependant le taux de l'impôt varie si fortement, suivant le montant du revenu, qu'il se peut qu'un contribuable dont le revenu serait exceptionnellement élevé, une année, soit considérablement avantagé si on lui permettait de ne payer l'impôt que sur son revenu moyen durant une période de trois ans. Cette question prendrait une importance de tout premier ordre, si l'on venait à considérer les accroissements de capital comme un revenu, et si l'on permettait de déduire les décroissements de capital. D'autre part, l'établissement du revenu moyen des particuliers entraînerait peut-être beaucoup plus de difficultés d'ordre administratif que celui du revenu des corporations commerciales.

La question de savoir si l'on doit ou non évaluer et imposer, à titre de revenu, les accroissements de capital, et permettre la déduction des pertes de capital, se pose à l'égard du revenu des particuliers et des compagnies également. Difficile problème. Il serait peu pratique de faire, chaque année, l'évaluation de tous les biens d'un contribuable, dans le but de déterminer l'accroissement ou le décroissement de sa fortune durant cette période, et l'on se contente ordinairement de considérer comme revenu les seuls bénéfiques en espèces qu'il a réalisés. Nous sommes en présence d'un problème très complexe, à la solution duquel sont liées des questions de justice et d'efficacité. Il n'est pas inéquitable de percevoir un impôt sur les accroissements de capital, si l'on tient compte également des pertes, et si l'on se sert, comme base d'imposition, de la moyenne du revenu net, établie sur une période d'années. Mais peu de

<sup>23</sup> Tém. du sénateur Farris p. 5029.

\* Une autre méthode de stabilisation serait de modifier le taux de l'impôt, d'année en année, allant à l'inverse de l'estimation du revenu imposable.

gens font émarger les accroissements de capital à leur déclaration annuelle au titre de l'impôt sur le revenu. Le fait d'inclure les accroissements et les pertes dans le calcul du revenu imposable fait varier davantage, d'une année à l'autre, le montant perçu par l'autorité fiscale. Les aspects techniques de la perception de l'impôt s'en trouvent compliqués, et une complexité qui a sa raison d'être lorsqu'il s'agit de sommes considérables, devient inutile dès l'instant où les bénéfices et pertes au compte de capital sont peu élevés. Il est assez difficile de mesurer l'effet qu'auraient les divers plans d'imposition des accroissements de capital sur le programme de placement des contribuables, savoir leur répugnance à se défaire de titres qui ont augmenté de valeur durant l'année, et leur empressement à liquider ceux qui sont à la baisse. La Commission ne saurait y réussir avec les moyens dont elle dispose. Les expédients qui ont pour but de modérer cet effet sur le programme de placement entraînent des complications d'ordre administratif, et peuvent donner lieu à des injustices. Il importe donc d'étudier sérieusement cette question dans son ensemble. A première vue, la Commission est d'avis que les droits sur les successions constituent le meilleur moyen d'imposer les accroissements de capital, et que (sauf peut-être dans le cas des contribuables dont le revenu provient surtout des opérations d'achat et de vente) ces accroissements ne sauraient être classés avantageusement parmi les revenus.

Si l'on désire augmenter le rendement de l'impôt sur le revenu, on peut y réussir en substituant à l'exemption sur la portion du revenu nécessaire à la subsistance du contribuable et de ceux qui dépendent de lui, et à toutes autres exemptions consenties pour dépenses raisonnables, une réduction de l'impôt payable d'un montant fixe et égal à la taxe payable sur la somme de ces exemptions lorsque chacune constitue le seul revenu taxable du contribuable. Cela n'entraînerait aucune injustice considérable, étant donné que ces exemptions ont uniquement pour but de soustraire à l'imposition les fonds nécessaires à une existence raisonnable. A l'heure actuelle, chacune de ces exemptions favorise beaucoup plus le riche que le pauvre, et il arrive fréquemment que l'on accorde un dégrèvement là où il n'y a pas lieu de le faire. Les mêmes considérations ne s'appliquent pas aux exemptions pour donations charitables dont le but est d'encourager la philanthropie ou au moins de protéger l'assistance contre les conséquences indirectes, sur ceux qui en fournissent les fonds, des taux élevés de l'impôt sur le revenu.

Le tableau suivant indique l'effet d'une telle modification de l'impôt payable par un homme

marié, avec deux personnes dépendant de lui, et un revenu brut annuel de \$10,000.

IMPÔT FÉDÉRAL PAYABLE

(Avant la majoration de 20 p. 100 dans le budget de guerre de septembre 1939)

	I Sous le présent système	II Exemption pour dépendants fixée au taux du revenu le plus bas
Revenu imposable . . . . .	10,000	
Moins exemption . . . . .	-2,800	
	7,200	10,000
Taxe (surtaxe de 5 p. 100) . . . . .	462.00	787.50
Moins exemptions fixes— homme . . . . . \$30 femme . . . . . 30 2 enfants . . . . . 24	—	84.00
	462.00	703.50

En ce qui concerne les droits sur les successions, l'on a souvent prétendu que l'impôt devrait progresser en raison de la fortune totale du bénéficiaire, plutôt que de celle du défunt. Il est évident que, du point de vue administratif, la tâche d'évaluer l'ensemble des biens d'un héritier au moment où il recevrait son héritage, serait des plus ardues. On pourrait se procurer facilement le montant de son revenu imposable l'année précédente, mais ce montant ne serait pas une base d'évaluation tout à fait satisfaisante. Néanmoins, il y aurait peut-être lieu de réduire l'échelle des droits dans le cas d'un défunt qui partage ses biens entre un grand nombre d'ayants droit, ou d'une personne morte *intestat* et dont la fortune est répartie entre un certain nombre d'enfants. D'ailleurs, le taux d'imposition des legs faits aux enfants est moins élevé d'ordinaire que celui des legs faits aux parents éloignés ou à des étrangers, et l'on ne ferait que se conformer à cette coutume universelle en accordant certains adoucissements aux familles nombreuses. Ce point deviendra particulièrement important si l'on adopte le Plan I, qui prévoit l'imposition de droits uniformes sur les successions dans tout le Canada.

On a passé en revue, aux audiences publiques, les divers aspects de la taxe de vente. On fait présentement valoir un argument très solide en faveur de l'élimination graduelle de cette taxe, parce que, d'une part, elle est un impôt sur les prix de revient; parce que, d'autre part, (sauf dans le cas des revenus peu élevés) \* elle est dégressive, et parce

\* Vol. I, c. VIII.

que, enfin, si l'on perçoit des primes d'assurance sociale sur les revenus les moins élevés, l'on ne doit guère s'attendre que ceux qui versent ces primes, soldent également la taxe de vente. L'on objecte en outre que la taxe de vente est d'application cumulative, car, bien qu'on la perçoive du fabricant, chaque fournisseur subséquent de la denrée imposée calcule son bénéfice d'après le prix qu'il est obligé de verser, prix qui comprend le montant de la taxe. Il en résulte que cet impôt, qui rapporte au gouvernement une certaine proportion (actuellement 8 p. 100) du prix du fabricant, soutire, en dernier lieu, au contribuable la même proportion du prix du détail. Au cours des séances publiques, on a soulevé plusieurs questions de détail pour s'opposer à l'inclusion des frais de transport dans le prix des marchandises aux fins de la taxe, pour réclamer un remboursement dans le cas du paiement de la taxe sur la vente de marchandises à quelqu'un devenu ensuite insolvable et incapable de la payer, et pour demander des vérifications fréquentes et définitives. La Commission estime que ces questions ne sont pas de son ressort, mais à ce sujet l'expérience devrait servir constamment de guide dans la voie des améliorations.

Malgré ses nombreux défauts, la taxe de vente constitue un impôt auquel plusieurs gouvernements peuvent se voir forcés de recourir. La province de la Saskatchewan et la ville de Montréal la perçoivent déjà. La Nouvelle-Ecosse et la Colombie-Britannique ont demandé l'extension de leurs pouvoirs fiscaux de façon à imposer une taxe de détail.<sup>25</sup> Les commissaires d'écoles de la Colombie-Britannique ont préconisé l'imposition, aux fins exclusives de l'instruction publique, d'une taxe de vente provinciale.<sup>26</sup> La bourse de l'immeuble de Vancouver en a fait autant.<sup>27</sup> Le *Calgary Board of Trade* a également des propositions en ce sens,<sup>28</sup> de même que la *Home Builders Association* de Toronto.<sup>29</sup> Toutefois, dans plusieurs mémoires on a manifesté soit de la répugnance à l'égard de la taxe de vente déjà existante,<sup>30</sup> et cela pour des motifs qui ont déjà été indiqués, soit combattu son établissement par les provinces.<sup>31</sup> La taxe sur les repas que Québec perçoit au

<sup>25</sup> Pièce 140, mémoire de la Nouvelle-Ecosse, p. 33; Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, p. 352, Tém. p. 4840.

<sup>26</sup> Tém. p. 5348.

<sup>27</sup> Pièce 199, *Vancouver Real Estate Exchange*.

<sup>28</sup> Pièce 249, *Calgary Board of Trade*.

<sup>29</sup> Pièce 288, *Home Builders Association of Toronto*.

<sup>30</sup> Pièce 401, Comité central du parti communiste; voir aussi Pièce 01 *The Canadian Manufacturers' Association, Inc.*, Partie IV et Tém., p. 2449; Pièce 280, *Canadian Importers and Traders Association, Inc.*

<sup>31</sup> Pièce 206, *Provincial Council of Women*, Colombie-Britannique; Pièce 236, mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*; Congrès des métiers et du travail, Tém. p. 3126.

profit des hôpitaux a fait l'objet de critiques pour des motifs semblables.<sup>32</sup> Il ressort de tout cela qu'une taxe de vente est un moyen effectif de prélever des revenus et que souvent elle ne suscite guère d'opposition chez ceux qui doivent l'acquitter. Toutefois, après en avoir déterminé l'incidence, on s'aperçoit que cette taxe ne constitue pas un élément recommandable dans un régime fiscal. Elle entraîne des frais indirects considérables. Elle est donc d'une faible valeur tant au point de vue de l'équité qu'à celui de l'efficacité. Dans certaines circonstances particulières elle peut fort bien être considérée comme un moindre mal. La Commission reconnaît tout le bien-fondé des arguments invoqués contre cette taxe et elle espère que ses conclusions d'ordre général seront de nature à écarter toute demande quant à son imposition par une autorité autre que le gouvernement fédéral.

Il s'est élevé une question de compétence au sujet des taxes d'accise. Les provinces doivent établir leurs impôts sur des produits tels que l'huile combustible ou l'essence en tenant compte de la définition qu'ont donnée les tribunaux de l'impôt direct. On soutient que dans certains cas il en résulte un faible rendement et des frais considérables de perception.<sup>33</sup> D'après le sens général du Plan I, si les provinces renoncent à certaines sources d'impôts elles devraient être pleinement autorisées à imposer des taxes sur certaines denrées, y compris l'huile combustible et l'essence. Le pouvoir général de délégation dont l'établissement est préconisé dans un chapitre antérieur permettrait d'allonger la liste des produits en question. Il serait également conforme au Plan I que le Dominion limitât ses droits d'accise sur les boissons alcooliques de manière à sauvegarder les bénéfices des régies provinciales, bénéfiques qui forment une partie assez importante des revenus sur lesquels les provinces auraient à compter.

Nous avons examiné à un autre chapitre<sup>34</sup> les problèmes nombreux et variés qui découlent de l'impôt foncier. Aucun n'a soulevé autant de commentaires défavorables, et la Commission espère que l'adoption du Plan I aura indirectement pour effet d'alléger le fardeau auquel est assujettie la propriété immobilière, de faciliter certaines mises au point entre les municipalités et, partant, de rendre possibles quelques-unes des réformes proposées dans le chapitre relatif aux municipalités.

<sup>32</sup> Pièce 342, mémoire du *Montreal Board of Trade*, Tém. p. 8149.

<sup>33</sup> Pièce 34, mémoire de la Saskatchewan, p. 123; voir aussi Tém. pp. 4163-64, Nouvelle-Ecosse.

<sup>34</sup> Page 151 et suivantes.

## PARTIE C

### ÉCONOMIES DANS L'ADMINISTRATION

CHAPITRE I. L'union de certaines provinces

CHAPITRE II. Moyens d'éviter le chevauchement et le double emploi.



## ÉCONOMIES DANS L'ADMINISTRATION

La Commission croit que l'adoption de ses recommandations relatives aux finances publiques et à une nouvelle répartition des services sociaux ne permettrait pas seulement des économies dans l'administration, grâce à la réduction des frais généraux, mais faciliterait aussi l'adoption d'une politique constructive, susceptible d'accroître le revenu national et de réduire de la sorte la proportion prélevée par les gouvernements sur les revenus des contribuables. La Commission, considérant de première importance son enquête sur les finances publiques et la répartition des pouvoirs, s'y est appliquée avec énergie en y mettant le temps qu'il fallait. Mais ses instructions visent particulièrement les augmentations de dépenses dues à "la multiplication et au chevauchement des services fédéraux et provinciaux en divers champs d'activité". La Commission a donc porté une attention spéciale à cet aspect des relations entre le Dominion et les provinces. Nous résumons ici les résultats de cette enquête.

Divers exposés présentés à la Commission et des commentaires de journaux révèlent une sérieuse méprise quant aux objets principaux de notre enquête. On semble croire, en certains milieux, que la Commission était chargée, comme le *May Committee on National Expenditure*, en Grande-Bretagne, d'étudier les aspects généraux des services publics et de la politique administrative, en vue de recommander des réductions de détail dans les dépenses administratives. Telles ne sont pas les attributions formelles de notre Commission. De toute évidence, il eût été inopportun, de la part d'un gouvernement, membre d'un système fédératif, de faire examiner et juger par une commission les services administratifs et la politique publique d'autres gouvernements autonomes. La Commission croit avoir des attributions qui vont bien au delà. Elle croit établir, par ses recherches et ses recommandations principales, la base sur laquelle tous les gouvernements canadiens pourront, s'ils le désirent, instituer des enquêtes sur leurs propres principes d'administration et leurs propres services. En particulier, la Commission se permet d'attirer l'attention sur les états qu'elle a préparés des finances publiques du Dominion et de chacune des provinces, qui ramènent toutes ces finances à la même base comptable, et fournissent ainsi à chaque gouvernement une mesure permettant la comparaison entre le coût de ses services et ceux des autres gouvernements.

Le contribuable doit être averti de l'impossibilité d'opérer une réduction radicale dans les dépenses administratives, au Canada, sans infliger un rude coup à l'économie nationale et sans réduire, pour le moment du moins, le revenu national partiellement alimenté par ces dépenses. Les frais d'administration proprement dits, aux divers niveaux, forment une proportion singulièrement minime des dépenses totales d'un Etat; et les coupes sombres que l'on pourrait y pratiquer correspondraient à une fraction infime de la charge annuelle imposée aux contribuables canadiens. Le service de la dette, par exemple, ne peut se réduire que si les échéances coïncident avec la solidité du crédit de l'Etat, ou s'il est possible de conclure un accord pour le paiement anticipé des échéances au moment où le taux d'intérêt est favorable à moins, naturellement, de recourir à une politique de répudiation des obligations contractuelles. Les budgets des services sociaux et de l'instruction publique sont presque aussi rigides, sous cette réserve que, dans certains cas, des gouvernements canadiens ont trouvé commode de réduire les traitements des fonctionnaires et des instituteurs. Mais ces procédés ne peuvent jamais s'employer que dans des limites très étroites, avant de recourir aux sacrifices que la fiscalité générale implique pour toute la communauté.<sup>1</sup> Des réductions sérieuses dans les services d'expansion entraîneraient, dans le revenu national, des réductions correspondantes que le Canada ne peut guère se permettre. Ces services peuvent être mal inspirés, ou comporter du gaspillage. Il peut être nécessaire de reviser des plans établis aux époques d'euphorie. Mais la suspension de nombreuses catégories de services d'entretien ou d'expansion constituerait une économie imprudente, de même qu'il a été imprévoyant de ne pas organiser certains services de conservation. Il surgit aussi des cas d'urgence, tels que la guerre; de grandes dépenses deviennent alors inévitables, et les économies semblent perdre de leur importance.

<sup>1</sup> En ce qui concerne les réductions de traitements des fonctionnaires, le rapport du *May Committee* (cmd 3920, p. 25) cite et approuve les observations de la Commission Anderson sur le service civil en Grande-Bretagne (Rapport du 25 juillet 1923):

"...les employés de la Couronne auraient de justes raisons de se plaindre si leurs traitements correspondaient aux salaires payés dans l'industrie pendant les seules périodes des maigres salaires. S'ils ne bénéficient pas de l'élan de prospérité, on doit leur épargner les rigueurs de la crise.

"L'Etat, patron modèle, offre la sécurité, une pension, la dignité des fonctions et des appointements modérés, en échange du stimulant et des possibilités des entreprises privées."

Dans l'ensemble, les contribuables doivent chercher un soulagement dans l'expansion du revenu national, c'est-à-dire de leurs propres revenus, plutôt que dans les réductions de dépenses; car, à mesure que leur revenu augmentera, la fiscalité, à son niveau actuel, en prélèvera une proportion plus faible. Dans une large mesure, l'expansion du revenu national dépend de conditions extérieures sur lesquelles le Canada n'exerce aucun contrôle. Mais les gouvernements, et particulièrement le gouvernement fédéral, peuvent utiliser à bon escient les moyens économiques pour augmenter le revenu national. La Commission se garde, toutefois, de

faire des recommandations précises sur la politique à suivre pour atteindre ce but. Sa fonction n'est pas d'aviser sur une politique d'ordre général, mais plutôt de suggérer une nouvelle répartition des fardeaux et des fonctions de l'administration ainsi que des sources de revenus du gouvernement de façon à assurer le bon "fonctionnement de notre système fédéral". La Commission entretient cependant l'espoir que ses recommandations à ce sujet ne feront pas que conduire à l'économie et à l'efficacité dans l'administration, mais faciliteront aussi la mise en œuvre de politiques d'ordre général dont l'effet sera de gonfler le revenu national.

L'UNION DE CERTAINES PROVINCES

L'opinion semble largement répandue par tout le Canada que la diminution du nombre des gouvernements provinciaux amènerait une réduction considérable des dépenses administratives.<sup>1</sup> On soutient fréquemment que l'abolition de certaines de ces unités budgétaires entraînerait des économies dans les frais fixes d'administration et réduirait les ruineuses dépenses de gouvernement. L'union de certaines provinces pourrait, en outre, par la mise en commun des risques économiques, améliorer leur crédit général et ainsi leur permettre d'emprunter à des taux d'intérêt plus faibles. Mais l'union des provinces n'est pas une question facile. Outre ses conséquences financières, elle comporte de grandes complications politiques. Ces dernières comprennent à la fois un accroissement d'importance politique, lequel ne peut s'obtenir qu'aux dépens de la vie politique locale, et un changement d'attitude chez le citoyen à qui on demande de sacrifier certaines aspirations locales basées sur la tradition ou, au moins, de les orienter vers une entité politique plus ample. Mais nous n'exprimons pas d'avis sur l'opportunité politique de la question, nous ne songeons qu'à la façon d'effectuer des économies. Nous avons entendu en particulier deux suggestions: l'une visant l'union des provinces des Prairies, et l'autre celle des provinces Maritimes.

(a) *L'Union des provinces des Prairies*

Nous pouvons supputer, par un rapide examen des comptes publics de ces trois provinces pour une même année, les économies probables résultant d'une fusion des provinces des Prairies. Les dépenses brutes ordinaires de ces provinces s'établissaient, en 1936, à \$56,171,000. Pendant cette même année, l'instruction publique avait coûté \$6,962,000; l'assistance-chômage, \$13,486,000; les autres services de prévoyance sociale, \$9,549,000; la voirie, \$2,646,000; et le service de la dette nette, \$13,450,000. Ces postes représentent 82 p. 100 de l'ensemble des dépenses des trois provinces. Il est peu probable que l'une quelconque de ces principales dépenses puisse être sensiblement altérée par l'union. L'éducation et les autres services entraîneraient approximativement les mêmes déboursés pour toute la région administrée par un ou par trois gouvernements; le nouveau corps politique et, de fait, les mêmes contribuables continueraient encore le service de la dette. On parle souvent des économies

<sup>1</sup> Ne pas confondre la proposition tendant à réduire le nombre des gouvernements provinciaux avec celle qui veut l'abolition des provinces, et dont la Commission a été saisie en une ou deux circonstances. Quels que soient les avantages ou désavantages de cette dernière, elle est évidemment hors de notre compétence, car les instructions contenues dans l'arrêté ministériel créant la Commission exigent le "maintien d'une répartition des pouvoirs législatifs nécessaire au fonctionnement de notre système fédéral".

possibles qu'entraînerait une réduction des frais fixes d'administration, surtout une réduction du nombre des lieutenants-gouverneurs, des conseils exécutifs, des législatures et des services ministériels. Pour l'année 1936, les dépenses attribuables à ces postes s'établissent comme suit:

DÉPENSES DU SERVICE LÉGISLATIF ET DE L'ADMINISTRATION EN GÉNÉRAL POUR 1936\* DANS LES PROVINCES DES PRAIRIES  
(en milliers de dollars)

	Alberta	Sask.	Man.	Total
<i>Service législatif:</i>				
Cabinet du lieutenant-gouverneur.....	3	6	5	14
Entretien de la résidence du lieutenant-gouverneur.....	17	14	8	39
Assemblée législative.....	153	131	116	400
Bibliothèque de la législature..	4	10	9	23
Divers.....	3	8	.....	11
	180	169	138	487
<i>Administration:</i>				
Ministres de la Couronne.....	84	78	51	213
Services administratifs en général.....	1,285	1,126	738	3,149
	1,369	1,204	789	3,362
<b>Total.....</b>	<b>1,549</b>	<b>1,373</b>	<b>927</b>	<b>3,849</b>

\* En outre, les élections, les listes électorales, etc., ont coûté \$140,000; les bureaux du registre foncier ou d'enregistrement, \$401,000; les caisses de retraite pour les fonctionnaires, \$483,000; mais la fusion des provinces n'entraînerait pas apparemment une réduction considérable de ces item. Les chiffres ci-dessus sont puisés dans les états financiers compilés par la Commission dans son enquête sur les comptes publics.

Il semble probable qu'une législature unique serait plus considérable que n'importe laquelle des trois législatures existantes, et l'item de \$400,000 à cet égard ne pourrait donc être réduit de plus d'un tiers, soit de \$133,000; pour la même raison, l'item de \$213,000 concernant les ministres de la Couronne ne pourrait subir une réduction de plus de \$100,000. Il est impossible de calculer exactement les économies que l'union des provinces permettrait de réaliser sur la somme de \$3,149,000, pour les services administratifs en général, mais il semble qu'une centralisation de ces services pourrait amener, à la longue, la réduction de certains frais d'administration. Le personnel itinérant de plusieurs services administratifs, tels que la voirie, l'inspection scolaire, etc., qui procurent des services particuliers à la population, coûterait toutefois autant, peut-être davantage, par suite des frais plus élevés de déplacement et d'inspection dans une entité plus vaste. Il est douteux qu'une union des provinces puisse amener, sous ce rapport, une réduction con-

aidérable que ne pourrait produire une réorganisation efficace dans chacune des trois provinces. Même si la substitution d'une province unique aux trois administrations actuelles devait réduire d'un bon deux tiers le coût actuel des items énumérés (ce qui est beaucoup plus qu'il n'est possible), l'économie réalisée excéderait à peine \$2,500,000, soit moins de 5 p. 100 des dépenses ordinaires actuelles des trois provinces.

Le dernier article principal de dépenses que pourrait influencer la fusion de provinces est celui du service de la dette. Il est concevable que la plus grande stabilité économique d'une région plus étendue et plus diversifiée pourrait améliorer le crédit de cette région. Au hasard des échéances, il se peut qu'une province unique puisse rembourser sa dette à des taux d'intérêt inférieurs à ceux qu'obtiendraient les trois provinces séparément. Nous examinons ailleurs<sup>2</sup> l'entière question de la dette publique, mais nous devons faire observer ici que la fusion n'est pas le seul ni peut-être le meilleur moyen de réduire les frais élevés que comporte le service de la dette.

Dans les discussions publiques, l'argument suivant est parfois invoqué en faveur de la fusion des provinces: la plus grande économie d'une législature unique, du fait que les députés demandant des faveurs pour leurs commettants seraient moins nombreux. Nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur le bien-fondé de cette assertion. A tout événement, il appartient à la population des provinces intéressées de juger si les dépenses actuelles sur ces articles ne pourraient pas être réduites, et alors elle pourrait décider si la fusion constitue le meilleur moyen d'y parvenir.

Quels que soient les avantages financiers de l'union, nous avons déjà fait remarquer que toute discussion pratique sur le sujet doit tenir compte de facteurs politiques dépassant la portée de la présente enquête. La Commission a demandé aux premiers ministres du Manitoba et de la Saskatchewan leur avis sur les avantages de l'union.<sup>3</sup> Tous deux étaient prêts et disposés à étudier la question, et le premier ministre du Manitoba est allé jusqu'à suggérer<sup>4</sup> que notre Commission devrait approfondir (avec les trois provinces intéressées) le projet de fusion. Comme la province d'Alberta<sup>5</sup> a refusé de comparaître devant nous, nous ne pouvions agir en l'occurrence. Nous laissons donc aux provinces intéressées le soin d'étudier les plus amples aspects de la fusion.

Si aucun changement n'était effectué (tel que nous l'avons recommandé ailleurs) dans les relations financières entre le Dominion et les provinces, il y aurait de fortes raisons pour l'union des provinces des Prairies car cela aurait pour effet d'améliorer la situation du crédit dans la région. La fusion permettrait de centraliser les risques économiques des trois provinces. Il en résulterait pour la région une stabilité financière plus grande qui permettrait de réduire les subsides fédéraux lorsque la récolte fait défaut. Nous croyons, toutefois, que nos propositions financières d'ordre général (Plan I) rencontreraient les difficultés financières des provinces des Prairies (y compris la situation de leur crédit) beaucoup mieux et de façon plus équitable que la seule fusion ne pourrait le faire. En outre, le Plan I n'écarte pas l'union qui pourrait très bien constituer un appui de plus pour le crédit public de la région.

Il a aussi été suggéré qu'une unique province des Prairies, capable d'exprimer en matière fédérale l'opinion unanime de la région tout entière, pourrait exercer une plus forte influence en faveur des initiatives fédérales avantageuses, et contre celles qu'elle croirait opposées aux intérêts de la région. Ce sont là, nous le répétons, des questions ressortissant aux trois provinces des Prairies.

Nous devons signaler, toutefois, que si le projet d'union vient à l'étude, il faudra l'examiner sans délai, car les aspirations provinciales se développent et prennent de l'ampleur avec les années.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Aux épargnes que produirait une union des trois provinces, il convient d'ajouter les économies réalisables grâce à la fusion des trois universités des Prairies (peut-être aussi l'Université de la Colombie-Britannique), puisque toutes comptent en grande partie sur des subventions provinciales pour subsister. Nous avons étudié cette question aux audiences qui ont eu lieu dans les trois provinces des Prairies, alors que les présidents des trois universités ont témoigné devant la Commission. Les quatre universités de l'Ouest ont déjà pris la chose en considération lors d'une conférence tenue en 1932. Les mesures susceptibles de réaliser les économies possibles semblent avoir déjà été prises. Il fut décidé que chaque université se spécialiserait dans différentes branches de l'enseignement. Ainsi, l'Université de la Saskatchewan devait se spécialiser dans la science agricole, celle du Manitoba dans l'électrotechnique, celle de l'Alberta dans le génie minier. (Tém. p. 1933.) Beaucoup de facultés comme celles du droit, de la pharmacie, de l'enseignement ménager, etc., que l'on trouve au sein de plus d'une université, couvrent presque leurs frais au moyen des droits d'inscription, et la population de chaque province trouve évidemment commode la proximité de ces institutions. C'est sous le rapport des écoles de génie que la multiplication des dépenses semble la plus forte, mais, selon toute apparence, la centralisation de ces maisons d'enseignement ne permettrait d'effectuer que de faibles économies. Sans tenir compte des nouveaux frais d'immobilisation que nécessiteraient les édifices et l'outillage, toute centralisation exigerait la multiplication presque exacte des traitements, car plusieurs classes de chaque université ont atteint leur maximum d'élèves, et toute augmentation de ce nombre nuirait à l'efficacité des cours, (Pièce 82) (Tém. pp. 1932-1933, 1936-1938, p. 1055). Il apparaît donc que la fusion des trois universités des provinces des Prairies ne donnerait lieu qu'à des économies négligeables et que les pertes immatérielles, de ce chef, seraient évidemment considérables. Il faudrait perpétuer les ententes conclues entre les quatre universités de l'Ouest pour assurer la coopération au sujet de la spécialisation sur les matières enseignées, étendre leur portée et même les faire accepter des autres universités canadiennes.

<sup>2</sup> Voir p. 127 et suivantes.

<sup>3</sup> Tém. pp. 1135-1152 et pp. 2271-2274.

<sup>4</sup> Tém. p. 1152.

<sup>5</sup> Tém. p. 6625.

*(b) Union des provinces Maritimes*

Certaines des considérations sur l'union des provinces des Prairies peuvent aussi s'appliquer au projet d'union des provinces Maritimes. Les principaux postes de dépenses comme l'instruction publique, la prévoyance sociale, la voirie et le service de la dette, resteraient à peu près les mêmes, mais des économies pourraient se réaliser dans les frais généraux au chapitre de l'administration et du service législatif et, peut-être, dans certains frais de direction administrative par suite de la fusion de ministères.

En 1936, les dépenses ordinaires totales des provinces Maritimes atteignaient \$16,815,000, dont \$5,300,000 pour le service de la dette.

Le tableau suivant indique les sommes déboursées, en 1936, aux postes qui pourraient être influencés par l'union des trois provinces Maritimes:

DÉPENSES DES PROVINCES MARITIMES EN SERVICES LÉGISLATIFS ET  
ADMINISTRATION GÉNÉRALE EN 1936  
(en milliers de dollars)

	I.P.E.	N.-E.	N.-B.	Total
<i>Service législatif:</i>				
Cabinet du lieutenant-gouverneur.....			2	2
Entretien de la résidence du lieutenant-gouverneur.....		3		3
Assemblée législative.....	15	49	74	138
Bibliothèque de la législature..	3	3	1	7
Divers.....		6		6
	18	61	77	156
<i>Administration:</i>				
Ministres de la Couronne.....	13	37	44	94
Services administratifs en général.....	90	262	272	624
Divers.....		199	18	217
	103	498	334	935

Même si la formation d'une seule province au lieu de trois amenait une économie des deux tiers du coût actuel des postes énumérés (ce qui est beaucoup plus qu'il n'est possible), l'économie ne serait que de \$721,000 environ, soit 4.3 p. 100 des dépenses ordinaires actuelles des trois provinces.

Mais l'épargne que l'union des provinces Maritimes ferait réaliser, diminue encore si nous envisageons plusieurs facteurs locaux. Dans ces trois provinces, les traitements des ministres et des fonctionnaires et les indemnités parlementaires des députés provinciaux sont peu élevés, et une unité gouvernementale plus grande augmenterait probablement les traitements des ministres de la Couronne et des fonctionnaires, ainsi que les frais de déplacement. Les services de bienfaisance et d'éducation

dans cette région coûtent peu à l'heure actuelle, et on peut s'attendre à leur augmentation même sans l'union. Le crédit des provinces Maritimes est tel que l'on peut espérer à peine quelques économies, et même cela est douteux, dans le service de la dette publique. Personne n'a expressément soutenu devant nous que l'union des trois provinces renforcerait politiquement la région des provinces Maritimes à l'égard des autres régions du Canada, et cette éventualité est une question politique sur laquelle il ne nous appartient pas de conjecturer. On peut rappeler, cependant, que les aspirations provinciales sont enracinées plus profondément dans les provinces Maritimes que dans celles des Prairies à cause de leur entité historique plus ancienne. Il est significatif que chacun des premiers ministres des provinces Maritimes, appelé par le président à exprimer son avis sur l'union, s'est opposé au projet et a affirmé qu'il n'existait pas dans les provinces Maritimes un fort courant d'opinion en faveur de l'union.<sup>7</sup>

Nous avons jusqu'ici étudié ces deux projets d'union des provinces sous leur aspect économique vis-à-vis des dépenses des gouvernements provinciaux. Il faudrait aussi les envisager d'après les économies que le public et le gouvernement fédéral réaliseraient. Quant au point de vue du contribuable dans ses rapports avec le gouvernement, il comprend plusieurs facteurs à considérer — les déboursés pour taxes ou impôts, le coût des rapports statistiques et les frais découlant de l'activité politique. Des individus et des sociétés doivent traiter avec plusieurs gouvernements provinciaux. Leurs déboursés seraient évidemment diminués s'ils n'avaient affaire qu'à un gouvernement au lieu de trois. Par ailleurs, il en coûterait davantage pour atteindre une capitale provinciale plus éloignée afin d'y expédier ses affaires avec le gouvernement.

L'union de ces trois provinces en une seule déterminerait assurément quelques économies dans les dépenses du gouvernement fédéral. Il est impossible de prédire dans quelle mesure les bureaux actuels et les fonctionnaires maintenus par le Dominion dans les trois capitales provinciales pourraient être remplacés par une seule série de bureaux et de fonctionnaires dans la nouvelle capitale provinciale. Il surviendrait une économie dans les traitements des lieutenants-gouverneurs, et certains fonctionnaires fédéraux pourraient assumer une juridiction sur un plus grand domaine, mais il semble probable que la plupart de ces fonctionnaires, en vue de l'efficacité des services et des exigences du public, devraient être maintenus en fonctions dans la nouvelle province agrandie.

<sup>7</sup> *Tém.* pp. 4222-4226 (Nouvelle-Ecosse); pp. 4545-48 (Île du Prince-Edouard); pp. 9056-9057 (Nouveau-Brunswick).

(c) *Cours d'appel des provinces Maritimes et des provinces des Prairies*

Il est une proposition, analogue à l'union des provinces, mais de moindre portée, que nous devrions étudier soigneusement à l'égard des fortes économies que son application entraînerait pour le Dominion et, à la fois, pour les provinces intéressées. Lors des audiences publiques de la Commission, à Charlottetown, la question d'une Cour d'appel pour les pro-

vinces Maritimes fut soulevée. Nous avons, par la suite, pris nos dispositions pour obtenir des renseignements sur le nombre d'appels, tant criminels que civils, entendus dans les Cours d'appel des trois provinces Maritimes et des trois provinces des Prairies. Nous avons aussi reçu, pour des fins de comparaison, des statistiques sur les appels des tribunaux d'Ontario. Le tableau suivant donne les résultats de cette enquête:

APPELS DE 1929 À 1938

Année	Ile du P.-E.	N.-E.	N.-B.	Man.	Sask.	Alb.	Marit. Total	Prairies Total	Ont.
1929.....	11	44	32	204	127	173	87	504	522
1930.....	8	89	29	207	138	195	126	540	615
1931.....	10	62	26	246	149	220	98	615	741
1932.....	13	96	29	185	110	160	138	455	740
1933.....	17	65	31	205	96	166	113	467	653
1934.....	31	46	36	258	93	201	113	552	590
1935.....	25	57	27	216	82	192	109	490	589
1936.....	22	52	25	227	74	163	99	464	615
1937.....	20	42	27	212	90	159	89	461	496
1938.....	35	47	17	204	66	159	99	429	523
Moyenne.....	19	60	28	216	103	179	107	498	608

En Ontario et dans les trois provinces des Prairies, des divisions spéciales de la Cour suprême de chaque province siègent en appel. Dans les provinces Maritimes, il n'existe pas de démarcation bien définie entre les juges de première instance et les juges d'appel. Le tableau suivant montre le nombre de juges de la Cour suprême eu égard au chiffre de leur population respective, dans chaque province à l'étude:

JUGES DE LA COUR SUPRÊME PAR RAPPORT À LA POPULATION

—	Juges de première instance	Juges d'appel	Total	Population
Ile du Prince-Edouard.....			3	93,000
Nouvelle-Ecosse.....			7	542,000
Nouveau-Brunswick.....			7	440,000
Total pour les prov. Maritimes.....			17	1,075,000
Manitoba.....	6	5	11	717,000
Saskatchewan.....	7	4	11	939,000
Alberta.....	6	5	11	778,000
Total pour les prov. des Prairies.....	19	14	33	2,434,000
Ontario.....	13	8	21	3,711,000

Ces chiffres révèlent que l'Ontario possède un juge de la Cour suprême par 177,000 de population, lorsque les provinces des Prairies en comptent un par 74,000 et les provinces Maritimes, un par 63,000. Il se peut fort bien que, pour la prompt expédition des causes, le nombre des juges occupés en première instance ne puisse être de beaucoup réduit, mais il nous est impossible de voir comment les mêmes arguments peuvent s'appliquer pour l'audition des appels. Les statistiques données dans le premier des deux tableaux précédents couvrent une période de dix années et devraient être significatives. Il est vrai que le temps nécessaire pour entendre et juger diffère grandement entre un appel et un autre, mais il n'y a aucune raison de supposer que cinquante appels dans les provinces des Prairies doivent ou puissent exiger un temps plus long que cinquante appels en Ontario. Si dans une période de dix années la Cour d'appel d'Ontario, composée de huit juges, a pu disposer, chaque année, d'une moyenne de 608 appels, il est difficile de comprendre pourquoi quatorze juges d'appel soient nécessaires dans les provinces des Prairies pour expédier une moyenne annuelle de 498 appels. Dans les provinces Maritimes, il est impossible de faire une exacte comparaison, car les juges qui entendent les appels s'occupent aussi des causes de première instance; mais il est vraisemblable que le travail dans les Cours d'appel

de ces trois provinces pourrait être expédié par un nombre de juges moindre que le nombre total des juges actuellement occupés à ce travail. Il ne nous paraîtrait pas déraisonnable de réduire de six le nombre de juges de la Cour d'appel dans les provinces des Prairies, et d'au moins quatre dans les provinces Maritimes.

Il existe certaines divergences dans les lois des six provinces à l'étude, mais, dans toutes, la base du droit commun est la même; et la tendance dans les dernières années vers l'uniformité de la législation laisse prévoir que ces différences actuelles ne constituent pas un obstacle insurmontable à la création d'un tribunal régional d'appel dans chacune des deux régions. Il se peut aussi que les juges de la Cour d'appel, possédant juridiction sur un plus grand territoire, pourraient bénéficier d'une expérience plus variée que maintenant.

Nous suggérons donc aux autorités compétentes d'étudier la possibilité d'établir un tribunal d'appel pour les provinces Maritimes et pour les provinces des Prairies, respectivement. Si l'on tenait successivement des sessions d'appel dans chacune des capitales provinciales, il ne s'ensuivrait, croyons-nous, aucun retard ni inconvénient pour le public. On pourrait ainsi réaliser annuellement une épargne de \$100,000 et, à notre avis, loin d'y perdre, on y gagnerait en efficacité.

(d) *Le recensement quinquennal*

Il convient de discuter ici une économie d'ordre moins important mais qui se rattache à la position particulière des provinces des Prairies. Le recensement quinquennal dans les trois provinces des

Prairies fut institué<sup>8</sup> pour faire correspondre autant que possible les subsides, établis d'après la population, à la population réelle de ces provinces, dont l'accroissement rapide était escompté. Un rajustement de leurs subsides, opéré à des intervalles de deux ans et demi, se fonde sur les chiffres du recensement ou sur des estimations établies entre les deux recensements. La nécessité de ce fréquent rajustement a disparu, car le taux de croissance de la population de ces provinces ne dépasse pas celui des autres provinces. Nous signalerons ailleurs la tendance à maintenir des régimes qui n'ont plus leur raison d'être: le recensement quinquennal en est un exemple manifeste. Pendant la période quinquennale de 1931-1936, les provinces des Prairies n'ont pas maintenu le chiffre de leur croissance naturelle.<sup>9</sup> Le recensement des Prairies, en 1936, a coûté \$983,000; c'est pourquoi nous recommandons la suppression de ce recensement spécial, ce qui représenterait une économie annuelle de \$100,000. Mais bien que ce recensement quinquennal ait été établi pour des raisons qui ne sont plus valables, il a pu servir d'importantes fins secondaires pouvant avoir leur réplique dans d'autres provinces. En d'autres pays, les recensements ont tendance à se multiplier ce qui procure aux gouvernements des indices précis sur les aspects changeants de la société. N'ayant pas étudié les avantages de recensements plus fréquents pour l'ensemble du Canada, nous ne pouvons exprimer aucun avis à cet égard. Nous tenons, cependant, à bien préciser qu'il n'existe aujourd'hui aucune raison valable de ne pas accorder aux provinces des Prairies le traitement consenti au reste du Canada, en matière de recensement.

<sup>8</sup> Au Manitoba, en 1884, *Statuts du Canada*, 48 Vict., c. 50; dans les autres provinces par l'"Acte de l'Alberta" et l'"Acte de la Saskatchewan" (1905), 4-5 Ed. VII, c. 3 et c. 42.

<sup>9</sup> Voir W. J. Waines, *Possibilités de peuplement des Prairies*, chapitre III (Texte polycopié).

## MOYENS D'ÉVITER LE CHEVAUCHEMENT ET LE DOUBLE EMPLOI

Le préambule de l'arrêté ministériel créant la Commission constate :

"3. Que les dépenses de l'Etat s'accroissent du fait de la multiplication et du chevauchement des services fédéraux et provinciaux en divers champs d'activité..."

De plus l'arrêté ordonne expressément aux commissaires

"d'examiner les dépenses et les dettes publiques en général afin de déterminer si la présente répartition du fardeau administratif est équitable et si elle favorise une administration efficace..." (section 3 (c) de l'arrêté).

A noter que "la multiplication et le chevauchement des services" sont signalés à la Commission, non pas la dualité nominale des ministères. L'existence de dix ministères d'Agriculture ou d'Hygiène publique n'implique pas nécessairement double emploi. Une fonction peut être partagée entre les ministères fédéraux et provinciaux, de façon à éviter le chevauchement des services. Mais les champs d'action qui sont du double ressort des ministères provinciaux et fédéraux méritent un examen spécial, surtout dans une enquête du genre de celle qui nous a été confiée. En effet, la situation est une cause intrinsèque de chevauchement, si l'on n'y prend garde.

Les instructions de la Commission ne lui enjoignent pas d'enquêter sur chaque unité administrative pour déterminer comment elle s'acquitte de ses fonctions; et il aurait certes été impossible de mener une enquête minutieuse sur ce point dans le cadre d'un examen général des relations entre le Dominion et les provinces. La présente étude porte principalement sur la question de savoir s'il existe un chevauchement réel et prononcé, dans les services administratifs fédéraux et provinciaux. Mais le chevauchement n'est qu'un des multiples inconvénients résultant du partage, par deux gouvernements, du même champ d'action. Il peut arriver que certaines fonctions ne soient remplies ni par l'une ni par l'autre des administrations; soit omission, soit négligence; ou bien encore, le partage peut être illogique et inefficace, d'où gaspillage et conflit. Notre enquête générale sur le chevauchement et le double emploi a aussi mis à jour certaines tendances qui accroissent les frais d'administration de chaque gouvernement, et nous proposons certains moyens de réduire ces dépenses.

La coordination administrative, poussée à un haut degré, est plus difficile à réaliser dans une fédération que dans un Etat unitaire. Dans toute sphère administrative, il est manifeste que l'autorité unique l'emporte de beaucoup, en efficacité relative, sur la double autorité ou sur l'autorité partagée. Dans un Etat fédéré, l'autorité unique n'est possible que dans la sphère exclusivement attribuée à l'un ou l'autre gouvernement. Mais la dualité administrative est inévitable, là où s'exerce une juridiction commune, partagée et contentieuse, caractéristique des Etats fédérés, et qui tend à s'accroître sous l'influence de la complexité et de la solidarité grandissantes de la société moderne. Dans de tels domaines, l'efficacité et l'harmonie administratives dépendent d'une certaine bienveillance, de l'esprit de conciliation, ainsi que d'une coopération sincère et agissante des gouvernements en cause, au point de vue politique et administratif. Ces conditions sont difficiles à obtenir, plus encore à maintenir.<sup>10</sup>

Les problèmes d'ordre administratif inhérents à toutes les fédérations s'accroissent s'il existe des différences appréciables entre les états participants ou provinces quant à la superficie, à la richesse, aux conceptions politiques et sociales, car il devient alors impossible d'adapter avec précision les initiatives nationales aux besoins de chacune des provinces. Il existe au Canada plusieurs sphères d'activité commune où le gouvernement fédéral fournit des services supplémentaires au moyen de bureaux de consultation, de direction et de recherches. Le problème consiste à compléter ou augmenter chacun des services provinciaux, qui sont très diversifiés. Certaines provinces ont pris les devants dans l'organisation de ces services, grâce à une initiative plus énergique et à des dépenses plus considérables. Un dilemme se pose quand il s'agit d'harmoniser la politique nationale avec ces exigences. En complétant la sphère d'action de toutes les provinces pour répondre aux besoins des plus petites et des moins actives, un double emploi a été occasionné dans les plus grandes. Si l'on se règle sur les besoins des provinces les plus actives, les provinces plus petites et à moindre revenu sont négligées. La solution serait, pour le gouvernement fédéral, de

<sup>10</sup> Voir Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs.*



développer les services en question dans les provinces qui en ont le plus besoin, et de les réduire ailleurs. Un tel rajustement devient plus difficile si le service fédéral consiste en un bureau ou une division fonctionnant dans chaque capitale provinciale. Même les rajustements régionaux peuvent donner lieu à l'accusation d'inégalité de traitement; en pratique, le gouvernement fédéral adopte un moyen terme, ce qui occasionne un certain double emploi avec les services des provinces à plus grand rendement et une certaine insuffisance des services destinés aux provinces à rendement moindre. Dans une fédération de provinces dissemblables en superficie et en ressources, il est difficile de sortir de ce dilemme fondamental.

Ces faits démontrent que, dans une fédération telle que le Dominion du Canada, le gaspillage et les ajustements défectueux sont inévitables jusqu'à un certain point, même si la coopération et l'unité peuvent être maintenues à un très haut degré entre les divers gouvernements. Les administrations doivent donc s'efforcer de confiner le gaspillage à l'inévitable.

Pour déterminer l'étendue du chevauchement entre les administrations, la Commission a tenu, à ses audiences publiques, à interroger les principaux fonctionnaires des ministères intéressés, fédéraux et provinciaux. Tous les gouvernements, sauf deux (l'Alberta et Québec) ont donné les noms des fonctionnaires compétents et leur ont permis de venir témoigner. Bien que la Loi des enquêtes lui eût permis d'assigner les fonctionnaires de tout gouvernement, la Commission n'a pas jugé à propos d'interroger ces fonctionnaires, contre le gré de l'administration intéressée. Outre les audiences publiques, la Commission a chargé deux membres de son personnel de faire une étude spéciale des services fédéraux et provinciaux. Voici, en résumé et par service, les résultats de notre enquête.

#### AGRICULTURE

Compte tenu des dépenses globales, l'agriculture est le plus grand domaine où fonctionnent des services communs,<sup>11</sup> et l'existence de neuf ministères provinciaux et d'un ministère fédéral de l'Agriculture porte à croire que le double emploi y est très considérable. Le terme "agriculture" comprend un système compliqué de services et de règlements groupés sous quatre rubriques générales: production, organisation du marché, recherches et progrès. Ces rubriques renferment de multiples subdivisions. Les

*recherches* portent sur certaines questions d'intérêt local telles que l'analyse du sol et des problèmes communs à toutes les provinces, ou même d'intérêt international, les hormones des plantes, par exemple, ou certaines maladies des animaux et des végétaux. *L'organisation du marché* comprend tout aussi bien la vente des produits d'un maraîcher au village voisin que la vaste organisation du commerce international du grain. Dans ce vaste champ d'action, certaines initiatives sont si manifestement locales que nul n'en conteste le caractère régional, non plus que la réglementation par les provinces; d'autres initiatives sont d'un caractère nettement national, car seul le gouvernement fédéral peut en assurer l'exercice et la réglementation efficaces. Il existe également des initiatives intermédiaires, d'une attribution moins facile vu leur caractère à la fois régional et national. Dans ces initiatives, l'importance relative des intérêts provinciaux et fédéraux se règle sur le progrès réalisé dans l'unification de l'économie canadienne, dans la solidarité des régimes économiques provinciaux et dans l'évolution de la technique agricole. Les dispositions constitutionnelles de 1867 conféraient un "pouvoir concurrent" dans le domaine de l'agriculture, sous la réserve que toute loi provinciale à ce sujet "n'aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera pas incompatible avec aucun des actes du parlement du Canada". Ces dispositions ont vraisemblablement permis aux initiatives gouvernementales de se développer sans créer de sérieux conflits de juridiction. Bien que le partage actuel des initiatives soit essentiellement le résultat d'une longue période de tâtonnements plutôt que d'un plan bien arrêté, il ne diffère pas sensiblement d'un partage dicté par de simples considérations de logique et d'efficacité.

La Commission a d'abord étudié, à ses audiences publiques et dans ses investigations particulières, l'étendue du double emploi. Or, elle n'a trouvé aucune justification de l'opinion courante qui impute aux sphères d'action fédérales et provinciales un chevauchement considérable, dont la suppression complète réduirait sensiblement les frais actuels dans les services agricoles au Canada.<sup>12</sup> Certains cas d'une importance secondaire ont été exposés, mais les économies possibles, sans tenir compte, pour le moment, des autres avantages virtuels, seraient

<sup>11</sup> Le budget fédéral des dépenses prévoyait \$9,937,000 pour l'agriculture en 1938-1939, et l'ensemble des budgets provinciaux pour les années financières les plus récentes s'est élevé à \$6,742,000, soit un total de \$16,679,000.

<sup>12</sup> Pièce 167, aide-mémoire du ministère fédéral de l'Agriculture, pp. 8-11; Pièce 212, aide-mémoire du ministère de l'Agriculture de la Colombie-Britannique; mémoire du Manitoba, Partie VIII, p. 15; Pièce 12, aide-mémoire du ministère de l'Agriculture du Manitoba; mémoire du Nouveau-Brunswick, p. 69; Tém. (N.-E.) p. 4149; Tém. (Ont.) pp. 7853, 7865-66, 7873; Tém. (I. du P.-E.) p. 4604; Pièce 71, aide-mémoire du ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan.

négligeables dans l'ensemble des impôts canadiens, ou au simple regard des sommes annuellement consacrées à l'agriculture. Le double emploi dans les services agricoles s'est atténué depuis quelques années, sous l'influence de deux facteurs bien distincts: (a) l'étude consciencieuse du problème, sous le coup de la critique publique, et (b) la compression de toutes les dépenses administratives, à la suite de la dépression économique, surtout par certains gouvernements provinciaux.

Les relations actuelles entre les ministères provinciaux et le ministère fédéral reflètent ostensiblement les ressources fiscales et la richesse des divers gouvernements. Pendant la crise économique, les services agricoles ont été radicalement comprimés par presque tous les gouvernements, et leur rétablissement a été fort irrégulier au cours de la reprise. Quant aux provinces qui se sont trouvées dans l'impossibilité de ramener les dépenses à leur ancien niveau, le gouvernement fédéral leur procure maintenant une part des services combinés beaucoup plus grande qu'avant la dépression. Les petites provinces surtout acceptent comme inévitable cette expansion des services fédéraux, ou la jugent du moins préférable à l'abandon complet de services auparavant assurés par les provinces, mais devenus trop coûteux pour elles. Toutefois, des chefs provinciaux estiment que certains services seraient mieux gérés par les provinces, si elles en avaient les moyens; et ils soutiennent que le Dominion devrait accorder des subventions aux provinces, au lieu de développer ses propres services pour suppléer à l'insuffisance provinciale. Il faut noter le danger, pour l'avenir, d'un autre double emploi, au fur et à mesure que les provinces ramèneront leurs services à leur état normal d'avant la dépression, grâce au retour de la prospérité, ou à cause d'une nouvelle répartition des revenus et des charges, recommandée dans un autre chapitre du présent rapport. Quand toutes les provinces seront de nouveau en mesure d'assurer ceux des services agricoles qui sont logiquement d'ordre régional, il faudra soigneusement reviser la répartition des services entre les provinces et le Dominion; ce dernier estimera peut-être judicieux de se désister de certaines initiatives, dans l'intérêt du rendement et de l'harmonie.

Si le partage des initiatives agricoles entre les provinces et le gouvernement fédéral s'effectuait suivant la logique et l'expérience, les domaines suivants seraient attribués au Dominion:

- (1) La vente, le classement et l'inspection, sauf la distribution régionale des denrées produites sur les lieux;

- (2) La protection des plantes et des animaux contre les maladies et les insectes nuisibles, surtout contre ceux venant de l'étranger;
- (3) Les recherches d'ordre général;
- (4) Certains aspects nationaux et internationaux de la production et de l'économie agricoles.

Les domaines suivants seraient alors attribués aux provinces:

- (1) L'expansion de l'agriculture et son avancement;
- (2) L'organisation des initiatives des cultivateurs, y compris la vente coopérative;
- (3) La production, sous les réserves de (4) ci-dessus
- (4) Les recherches d'ordre régional, telles que l'étude du sol;
- (5) L'adaptation et l'utilisation régionales des services fédéraux d'organisation du marché et de renseignements commerciaux;
- (6) La mise en vente régionale des denrées produites sur les lieux.

Cette répartition ne diffère pas sensiblement de la répartition actuelle. Certaines initiatives (la production, par exemple) comportent des aspects à la fois nationaux et régionaux qui rendent difficile une répartition absolument satisfaisante. La question de l'organisation des marchés et du classement est traitée dans un autre chapitre.<sup>13</sup>

La constatation de l'absence de chevauchement flagrant ne doit pas être considérée comme une garantie qu'il ne se produit pas de gaspillage de deniers publics dans les services et la réglementation agricoles. Le chevauchement des services fédéraux et provinciaux n'est certes pas l'unique cause de ces pertes d'argent. Sous une même administration, le chevauchement existe peut-être entre les services d'un ministère de l'Agriculture et ceux d'autres départements. Le double emploi peut également se produire au sein même d'un département. A ce propos, nous croyons que le ministère fédéral de l'Agriculture devrait user de la plus grande vigilance du fait que ses fonctions sont tellement variées et que le chevauchement et le gaspillage deviennent inévitables, par l'ampleur de ses fonctions, à moins qu'on ne fasse un effort constant pour les éviter.

La Commission est d'avis qu'il se produit du gaspillage et des pertes considérables dans les services agricoles, pour une toute autre raison, à savoir: la routine administrative. Cette observa-

<sup>13</sup> Les difficultés que comporte l'adoption d'une loi sur l'organisation des marchés sont analysées aux pp. 54 et suivantes du présent rapport. Les essais d'une législation sur l'organisation des marchés impliquaient un double effort et une double dépense, mais les difficultés sont d'ordre constitutionnel plutôt qu'administratif; c'est la raison pour laquelle il n'en est pas question dans la présente partie.

tion s'applique aux initiatives gouvernementales en général. Il est toujours plus facile de maintenir des services traditionnels que d'en établir de nouveaux. Dans les entreprises privées et exposées à la concurrence, la décadence reçoit un sûr et prompt châtement. Dans le domaine mieux protégé du monopole administratif, les initiatives stéréotypées et routinières peuvent échapper bien plus longtemps à l'attention et aux réformes. Le caractère dynamique et changeant des problèmes agricoles exige de la souplesse et de l'habileté. La Commission recommande donc à tous les gouvernements de surveiller leurs services, projets et entreprises, et de les reviser à la lumière des exigences modernes, afin de pouvoir y pratiquer l'émondage voulu et de maintenir l'activité et l'efficacité de l'organisme administratif. A la fin du présent chapitre, nous indiquons un ou deux procédés spéciaux pouvant avoir certains avantages en l'espèce. Les gouvernements pourront s'éviter des difficultés s'ils prennent de nouvelles initiatives, quand l'occasion s'en présentera, et mettent un "projet" sur pied, à titre d'essai: l'avenir dira si le projet a le caractère de la permanence. Dans les entreprises privées, le facteur-gain assure d'ordinaire une révision périodique des procédés, mais c'est un autre mobile qui doit animer les gouvernements. Les compressions dictées par la crise économique ont nui à des services de tout genre, mais, en compensation partielle, elles ont éliminé certains services qui ont plus ou moins perdu leur utilité. D'après les témoignages privés ou publics, la Commission est convaincue que le gaspillage occasionné par des procédés de travail démodés, inutiles ou mal appliqués, est beaucoup plus considérable que tout ce que peut produire le chevauchement des services des divers gouvernements.

Il est impossible, dans le cadre restreint du présent rapport, d'étudier en détail toutes les subdivisions des services agricoles, mais deux services méritent une attention particulière.

*Recherches agricoles.* — La nature et le champ des recherches agricoles sont tels que leur coordination est difficile. Elles sont poursuivies par les organismes suivants: des universités provinciales et des écoles d'agriculture, les ministères provinciaux d'Agriculture, les fermes expérimentales fédérales, la division technique du ministère fédéral de l'Agriculture, le Conseil national des recherches placé sous la direction du ministre du Commerce, et des corporations privées. Il reste toutefois que la plus grande partie des recherches au Canada s'effectue par les soins du gouvernement fédéral, ou sous ses auspices. Les recherches agricoles des temps modernes sont d'une nature si technique et si compliquée

qu'il faudrait être un surhomme pour se tenir au courant de tous les genres de recherches constamment poursuivies au Canada et ailleurs. Et pourtant, sans cette connaissance et sans le pouvoir de coordonner toutes les recherches sur l'agriculture au Canada, il devient impossible d'éviter le chevauchement et une fausse orientation. Toutefois, ce chevauchement n'est pas sans quelque utilité comme moyen de vérification. Et même si la chose était théoriquement possible, il ne serait peut-être pas judicieux de chercher à atteindre une coordination rigide des recherches, en prenant pour seul critère l'économie, ou même l'efficacité. L'historique des recherches enseigne que le moyen d'obtenir d'excellents résultats est de donner carte blanche à un homme compétent — et des fonds. La centralisation n'est pas forcément avantageuse. Bien au contraire, d'après notre enquête, il importe d'encourager autant que possible les recherches dans les collèges et celles des chercheurs individuels. La dualité des recherches peut cependant se produire, faute de renseignements suffisants sur les programmes en cours d'exécution ou sur les constatations déjà obtenues. Une documentation méthodique sur toutes les recherches agricoles devrait être disponible, et les découvertes des chercheurs individuels devraient être recueillies en toute diligence et recevoir la plus grande vulgarisation. Les programmes de recherches devraient être coordonnés dans la mesure où ils peuvent servir à encourager l'initiative individuelle; or, cette coordination ne peut se réaliser comme il convient que par les soins du gouvernement fédéral. Les relations entre le Conseil national de recherches et le ministère de l'Agriculture paraissent exiger un examen constant. Les avantages des recherches agricoles au Canada sont tels, eu égard aux dépenses effectuées dans ce domaine, que nous hésitons à conseiller une économie par trop rigide dans ce champ d'action. Lésiner sur une dépense annuelle de quelques milliers de dollars aurait pu empêcher les recherches d'un Saunders.

*Fermes expérimentales.* — Les fermes expérimentales sont une initiative presque exclusivement fédérale, bien que plusieurs provinces aient fondé des fermes de démonstration ou des établissements de recherches qui accomplissent un travail analogue. Les fermes fédérales servent à des recherches d'un intérêt à la fois régional et national. L'utilisation pratique des découvertes consiste à les vulgariser auprès des cultivateurs, et, dans cet ordre d'idées, l'organisme auquel on doit une découverte est le mieux placé pour la vulgariser. C'est ainsi que les stations agronomiques se relient à l'enseignement et à la vulgarisation agricoles. Or, cet

enseignement et cette vulgarisation sont, à tout prendre, du domaine provincial, et toutes les provinces s'y intéressent, comme en témoignent leurs propres ministères de l'Agriculture, leurs écoles d'agriculture, ou encore l'œuvre universitaire. Il est également impossible d'établir une démarcation nette entre les recherches d'intérêt national et celles d'intérêt régional; et, pour cette raison, les fermes fédérales ne peuvent s'abstenir d'élaborer des programmes de recherches à caractère parfois régional et qui produiront probablement, en certains cas, de meilleurs résultats s'ils sont confiés à une direction régionale. De plus, les fermes s'intéressent activement à la production, et cette production, nous l'avons déjà signalé, tombe plus logiquement dans la sphère provinciale. Les recherches offrent un vaste champ au double effort.

On a souvent déclaré aux investigateurs spéciaux de la Commission que les travaux des fermes expérimentales pourraient, pour la plupart, être entrepris avec plus d'efficacité par les provinces. On a prétendu que le sol étant une ressource naturelle, au même titre que les forêts et les mines, les soins à donner à l'agriculture, et la réglementation des travaux agricoles, pourraient bénéficier d'une plus grande souplesse et d'une efficacité plus prononcée s'ils étaient confiés aux autorités provinciales. On a ajouté que ces dernières étaient mieux renseignées sur les problèmes de production régionale, sur les questions d'économie agricole et de recherches, et qu'elles étaient en mesure de résoudre avec plus de célérité et de souplesse les problèmes régionaux, dès leur apparition. Cet autre argument a été présenté: les provinces étant chargées de l'enseignement et de la vulgarisation agricoles, il serait logique que les fermes expérimentales fussent en rapports étroits avec les écoles d'agriculture et les ministères provinciaux d'Agriculture, ces trois institutions travaillant en intime collaboration pour attaquer les questions régionales de premier plan. De l'avis de certains premiers ministres, et de ministres provinciaux d'Agriculture, si les fermes expérimentales et les stations de démonstration étaient confiées aux provinces, il serait possible de leur faire jouer un rôle plus considérable et plus utile au point de vue de la production et de l'enseignement agricoles.

A noter que ces opinions sur le rôle des fermes expérimentales sont celles de quelques chefs de gouvernements provinciaux, et non de tous. D'autres se disent satisfaits de la situation actuelle et des résultats acquis. Jusqu'à présent, l'entretien des fermes expérimentales a été trop coûteux pour que la plupart des provinces s'en soient chargées. On rappela que le Dominion offrit, il y a plusieurs

années, de se retirer de ce domaine, mais qu'après supputation du coût les provinces déclinèrent l'offre. On a prétendu que la substitution d'un régime de fermes expérimentales provinciales au régime national ne manquerait pas d'accroître le coût total, d'accroître aussi la probabilité du double emploi, ce qui nuirait sérieusement à l'uniformité. Les aspects réellement nationaux de la production et des recherches ont été signalés, d'où nécessité possible d'un régime de fermes nationales ainsi que de neuf fermes provinciales; on a ajouté que certains des prétendus avantages qu'offrirait l'étude des questions agricoles par les provinces seraient neutralisés par un amoindrissement de la stabilité et de la continuité dans les programmes de recherches, vu que les initiatives agricoles seraient ainsi exposées aux aléas plus marqués de la politique provinciale.

A part ces questions de juridiction, certaines provinces ont été accusées de posséder plus de fermes expérimentales que le strict nécessaire: les intrigues politiques en seraient la cause, et il faudrait renoncer à toute tentative de réduire le nombre de ces fermes, du fait de la vive opposition régionale. Un expert en la matière a déclaré que si l'on répartissait une somme moins élevée entre des fermes moins nombreuses mais dotées d'un personnel mieux formé, le résultat serait amplifié et plus satisfaisant. D'après les calculs, une telle mesure permettrait une économie annuelle de \$100,000 dans une seule province.

Tout en reconnaissant qu'au début les fermes expérimentales ont accompli une œuvre excellente en enseignant aux cultivateurs du voisinage les procédés techniques nécessaires dans l'agriculture, compte tenu de la nature du sol et du climat, certains critiques prétendent que le besoin de ces travaux d'expérimentation a sensiblement diminué, vu la connaissance actuelle des variétés convenables de grains de semence, des méthodes de culture, des meilleures catégories de bestiaux à élever, etc. Ils prétendent aussi que les expériences routinières tendent à survivre indéfiniment, au point que leur utilité s'en trouve fort réduite; en conséquence, les programmes des fermes, s'en tenant trop aux questions dont l'importance diminue, n'évolueraient pas dans le sens des nouveaux problèmes qui se posent pour les cultivateurs en matière d'économie agricole, d'écoulement et de production.

A tout bien considérer, le Dominion serait justifié de renoncer à nombre de ses initiatives dans le domaine des fermes expérimentales, et soit de se défaire d'une manière radicale de presque toutes, sinon de toutes les fermes expérimentales et stations de démonstration, ou de les céder aux provinces.

Il existe, de l'aveu général, des questions techniques que la Commission n'a eu ni le temps ni l'occasion d'approfondir. Avant d'arrêter un plan d'action, il serait probablement judicieux de faire instituer une enquête par des autorités compétentes en la matière. Il convient, toutefois, de noter que si les propositions financières du présent rapport sont adoptées, on verra disparaître les obstacles d'ordre financier qui empêchent certaines provinces d'assumer la charge des fermes expérimentales. A tout événement, le Dominion devrait réviser soigneusement tout son programme d'expérimentation agricole.

#### SUBVENTIONS AUX FOIRES AGRICOLES ET AUX ORGANISATIONS AGRICOLES

Il conviendrait aussi de réviser soigneusement le principe des subventions gouvernementales octroyées aux organisations agricoles. En effet, une fois les subventions inaugurées, il y a tendance à les maintenir par esprit de routine. Ces subventions fédérales sont une initiative du temps de guerre prise en vue de stimuler la production. Sauf ce qui regarde les subventions aux expositions et aux foires d'un caractère national et international, nous conseillons au Dominion de laisser aux provinces, comme faisant partie de leur programme de production agricole rattaché aux départements provinciaux d'agriculture, le soin d'octroyer les subventions qu'elles jugent opportunes.

\* \* \* \*

En soumettant ces considérations, nous ne voulons pas laisser croire à un manque de coopération entre les têtes dirigeantes des fermes expérimentales actuelles. Dans la plupart des provinces, le travail accompli sur les fermes fédérales et les efforts tentés par les provinces en vue du progrès et de la vulgarisation sont parfaitement coordonnés. Dans une province, au moins, les autorités provinciales et fédérales vont jusqu'à choisir leur nouveau personnel de façon à réaliser cette harmonie dans les recherches. Tout compte fait, nous apprécions la coordination très marquée qui existe entre les fonctionnaires provinciaux et fédéraux des divers ministères de l'Agriculture.

#### PERCEPTION DES IMPÔTS

Le double emploi dans la perception des impôts augmente évidemment le coût pour l'administration et pour le contribuable. Nous traitons ce point ailleurs.\* Pour l'instant, nous ne considérons que ce qu'il en coûte à l'administration. Bien qu'il n'existe pas de double emploi prononcé sous forme d'un double organisme chargé de la perception d'impôts de

même nature, il n'en existe pas moins un certain gaspillage, du fait qu'il serait possible d'adopter des moyens plus simples et moins onéreux de recouvrer les impôts actuels.

Dans nos propositions financières, nous recommandons que le gouvernement fédéral ait seul le droit d'imposer les revenus personnels, les corporations et les successions, et nous exposons certains avantages d'économie, de justice et d'efficacité pouvant résulter du recouvrement des impôts par un seul organisme. Si nos recommandations à cet égard sont appliquées, le chevauchement et les doubles frais administratifs occasionnés par le recouvrement de ces impôts seront automatiquement éliminés. Mais même à défaut d'une nouvelle répartition des sources de revenus, l'établissement d'un organisme unique pour la perception d'au moins les impôts personnels et les impôts sur les corporations présente des avantages considérables. Si les données qui permettent au Dominion et à une province de déterminer leurs impôts respectifs sur le revenu n'étaient fournies qu'une seule fois, au lieu de deux, il est évident que les frais de vérification des déclarations de revenu, et les frais occasionnés aux contribuables par la préparation de ces déclarations, seraient sensiblement réduits.

A l'heure actuelle, le Dominion recouvre, en sus de ses propres impôts sur le revenu, des impôts identiques pour le compte de l'Ontario, du Manitoba et de l'Île du Prince-Edouard, à la satisfaction apparente de tous les intéressés.<sup>15</sup> On a fait observer qu'un unique organisme de perception est possible chaque fois que les deux définitions de "revenu" sont identiques, même si les déductions et les exceptions diffèrent.<sup>16</sup> Aux audiences de Victoria, on a affirmé que le recouvrement conjoint de l'impôt fédéral sur le revenu et de l'impôt de la Colombie-Britannique sur le revenu était impossible, parce que la définition de "revenu imposable" différait dans les deux textes de lois.<sup>17</sup> Les définitions actuelles peuvent varier, mais il paraît évident qu'il y aurait moyen d'uniformiser les deux définitions de "revenu" et d'arriver à peu près au même résultat par des méthodes différentes quant aux déductions et aux exemptions. De la sorte, il deviendrait possible d'éviter la dualité des bureaux de recouvrement d'impôts, les frais de plus en plus considérables de vérification, ainsi que les dépenses et

<sup>15</sup> Tém. pp. 3578, 3584. Voir mémoire de l'Ontario, Partie II, p. 67. Tém. (Ont.), p. 7609.

<sup>16</sup> Tém. p. 3579.

<sup>17</sup> Tém. pp. 5370-5376. Pièce 185, mémoire du bureau de l'impôt sur le revenu de la C.-B., pp. 4-5.

\* Voir page 162.

vexations inutiles causées au contribuable dans l'acquiescement de ses impôts. Les arguments en faveur d'un recouvrement conjoint des impôts sur le revenu personnel sont très puissants, soit que le Dominion conserve le produit des perceptions, soit qu'il le partage avec la province où elles s'effectuent. De même, il serait préférable de confier à la division fédérale de l'impôt sur le revenu le soin de recouvrer l'impôt municipal sur le revenu si ce dernier est maintenu, dans la mesure du moins où il vise vraiment le revenu et non les biens immobiliers.

La plupart de ces mêmes considérations s'appliquent au recouvrement de l'impôt sur les corporations. Aux audiences publiques, certaines organisations commerciales ont fait de nombreuses représentations et protesté contre les arrangements actuels.<sup>19</sup> Ces exposés n'étaient pas dirigés contre l'impôt considéré en soi, mais contre les frais excessifs de recouvrement imposés tant aux gouvernements qu'aux contribuables. Toutes les provinces ont, à grands frais, établi de vastes organismes de recouvrement des impôts. Nos recommandations sur la taxation des corporations comportent le remplacement des taxes provinciales dont la perception est coûteuse par une extension de l'impôt fédéral sur le revenu des corporations, qui est perçu de toute façon. Une telle modification réduirait le total des frais de recouvrement et supprimerait les frais qu'occasionne au contribuable la préparation de multiples déclarations calculées sur des bases différentes. Si notre recommandation, à l'effet que le prélèvement des impôts sur les corporations devrait être du ressort fédéral exclusif, n'est pas adoptée, il ne sera guère possible de réduire ce coût par l'unification des perceptions, sauf dans le domaine des impôts sur le revenu des corporations. D'autres espèces d'impôts provinciaux sur les corporations diffèrent tellement, dans les diverses provinces, que leur recouvrement par le gouvernement fédéral procurerait peu d'avantages, même si le procédé était possible.

Il nous a aussi été présenté des griefs contre le double emploi dans la perception, par le Dominion et par certaines provinces, des taxes sur les transferts d'actions.<sup>20</sup> Ces taxes sur le transfert de valeurs sont imposées par le Dominion, Onta-

rio et Québec, et ces trois gouvernements exercent une vérification. Il s'ensuit des dépenses inutiles, à la fois pour les gouvernements et pour le contribuable. A notre avis, un unique recouvrement de ces taxes et une unique vérification suffiraient; il en résulterait une économie pour les gouvernements et pour les contribuables.

#### SANTÉ PUBLIQUE

L'existence d'un ministère fédéral de la Santé nationale, de ministères provinciaux de la Santé et d'organismes municipaux créés aux mêmes fins générales d'hygiène, laisse concevoir des doutes sur la nécessité de ces multiples services; cependant, des investigations tant publiques que privées nous ont convaincus que la santé publique se présente sous des aspects régionaux, provinciaux et nationaux qui justifient l'existence d'un organisme administratif dans ces trois domaines et qu'il n'y a pas à l'heure actuelle, d'empiétement sérieux entre tous ces organismes.<sup>23</sup>

Les dépenses du gouvernement fédéral relatives aux quarantaines et au soin des lépreux, à la visite des immigrants, aux soins à donner aux marins malades, aux anciens combattants invalides, aux prisonniers des pénitenciers et aux Indiens, n'ont pas leur contre-partie dans les provinces. En tous ces domaines, les pouvoirs sont expressément conférés par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ou en découlent nettement. Voici d'autres importants éléments de dépenses fédérales dans ce champ d'action: l'application de la Loi concernant les aliments et les drogues; le laboratoire d'hygiène et les services techniques de la santé publique. Ces derniers inspectent l'eau et le lait distribués par des services publics de transport effectuant le trafic international et interprovincial; ils examinent aussi les conditions sanitaires des édifices et des parcs fédéraux. La Commission n'a pas découvert de double emploi de la part des provinces dans ces services; il serait pourtant possible de pratiquer une certaine économie moyennant l'achat de certains services provinciaux comme alternative de l'entretien d'organismes fédéraux à cette fin.<sup>24</sup> Toutefois, l'économie annuelle ne serait guère considérable, et

<sup>19</sup> Pièce 88, mémoire de la *Canadian Manufacturers' Ass'n*; Pièce 267, mémoire du *Citizens' Research Institute*; Pièce 394, mémoire de la Chambre de commerce du Canada; Pièce 188, mémoire des *Associated Boards of Trade of B.C.*; Pièce 202, mémoire de la *Victoria Chamber of Commerce*; Pièce 268, mémoire du *Toronto Board of Trade*; Pièce 343, mémoire de la Chambre de commerce de Montréal; Pièce 107, mémoire des Banques à charte du Canada; Pièce 113, mémoire de la Confédération canadienne des maires et des municipalités; Pièce 92, mémoire de la *Canadian Life Insurance Officers' Ass'n*.

<sup>20</sup> Pièce 108, mémoire de l'*Investment Dealers' Association*, p. 15; Pièce 95, mémoire de la *Dominion Mortgage and Investments Association*, pp. 17-18.

<sup>23</sup> Pièce 137, aide-mémoire du ministère fédéral de la Santé, Tém. pp. 3820-3834; Pièce 191, aide-mémoire des services de la Santé et de l'Assistance de la C.-B.; Pièce 13, aide-mémoire du ministère de la Santé du Manitoba, Tém. pp. 728-736; mémoire du N.-B., p. 43, Tém. pp. 8670-8671A; Tém. (N.-E.) pp. 4130-4131; Pièce 310, aide-mémoire du ministère de la Santé de l'Ontario; Tém. (I. P.-E.), p. 4581. Voir aussi ce rapport, pp. 33 et suivantes.

<sup>24</sup> Par exemple l'inspection des approvisionnements de lait et d'eau dans les services publics de transport. Il est suggéré, p. 36, que le Dominion pourrait acquérir les services de santé provinciaux relatifs aux Indiens.

l'arrangement actuel peut avoir des avantages compensateurs qui l'emportent sur les considérations financières. Nous recommandons d'étudier cette possibilité et d'adopter cette méthode chaque fois que la chose paraîtra judicieuse, après mûre réflexion.

Plusieurs nouveaux services fédéraux se rapprochent plus étroitement de la sphère provinciale (hygiène des enfants et des mères, épidémiologie, hygiène industrielle, publicité et éducation en matière d'hygiène). Mais notre enquête nous a convaincus que le danger d'un double emploi n'a jamais été perdu de vue dans l'établissement des nouveaux services et dans leur maintien au strict minimum, et que leur établissement sur un plan national s'est opéré à la demande de certaines provinces, qui en retireront des avantages appréciables. Il reste vrai que, dans une certaine mesure, ces services feront double emploi avec les services fonctionnant en deux ou trois des provinces les plus importantes, mais le fédéralisme ne va pas sans double emploi de ce genre. En tout état de cause, à moins que les dépenses du Dominion ne soient fortement supérieures aux prévisions actuelles, les frais découlant de ces doubles services seront négligeables.<sup>25</sup> Ces services nouveaux consistent essentiellement en bureaux de consultations et de recherches qui sont à la disposition des diverses provinces; ces bureaux coordonnent et vulgarisent les renseignements médicaux, d'une manière qui paraît plus efficace qu'une série de bureaux provinciaux du même genre. S'il est donné suite aux recommandations financières esquissées dans un autre chapitre, les provinces seront en meilleure posture financière pour maintenir leurs services médicaux sur un bon pied d'efficacité; et dans ce cas le Dominion jugera peut-être nécessaire de réviser son programme d'hygiène afin d'éviter le double emploi avec les services que les provinces seront alors en mesure d'établir pour leurs propres besoins.

#### SERVICES DE POLICE

Dans six des neuf provinces, l'exécution des lois provinciales et fédérales a été confiée à la Gendarmerie royale du Canada, par suite d'une entente entre le Dominion et les provinces intéressées. Ces dernières versent chaque année au Trésor fédéral \$1,000 par membre de la Gendarmerie requis pour assurer le service en ces provinces. Les trois autres provinces, Ontario, Québec et la Colombie-Britannique, maintiennent leurs propres services de police provinciale. Il existe donc, dans ces provinces, deux

services de police (à part les agents de police municipaux). En somme, ces services ont leur domaine propre, mais ils font partie du service général chargé de l'exécution des lois. Jusqu'à un certain point, un double emploi existe dans les services de police de ces trois provinces, et il serait possible d'économiser de fortes sommes en concluant avec le Dominion des ententes identiques à celles qui sont en vigueur dans les six autres provinces. La police dans ces trois provinces pourrait être assurée par un seul service, un peu moins nombreux que les services fédéraux et provinciaux réunis qui exercent actuellement la police dans ces provinces, sans compter l'économie à réaliser dans les frais administratifs généraux. L'offre permanente du Dominion d'étendre à ces trois provinces les ententes déjà conclues avec les autres provinces n'a pas été acceptée, pour des considérations qui, de l'avis des gouvernements provinciaux intéressés, l'emportent sur les économies pouvant résulter du changement.

Les provinces qui ont conclu une entente avec le Dominion ont réussi à diminuer de moitié leurs frais de police.<sup>26</sup> Une économie analogue pour l'Ontario, Québec et la Colombie-Britannique représenterait \$350,000 pour chaque province, soit un total global d'environ \$1,000,000 par année.<sup>27</sup> Le contribuable provincial économiserait cette somme, mais l'ensemble des taxes ne serait pas réduit d'autant, vu que le gouvernement fédéral accomplit le service pour la province, à un prix de beaucoup inférieur à ce qu'il en coûte. Mais il paraît possible de réaliser une économie totale d'environ \$500,000 au coût annuel, si le Dominion parvient à conclure, pour les services de police de ces trois provinces, une entente identique à celle déjà conclue avec les six autres. Cette économie mérite d'être prise en considération, bien que la question comporte d'autres considérations qui ne sont pas d'ordre financier.

Le principal argument invoqué par la province pour conserver son propre service de police est l'avantage d'assurer la plus étroite coordination possible entre le département provincial du Procureur général, les avocats provinciaux de la Couronne et les agents chargés de l'exécution des lois.<sup>28</sup> Il nous a été exposé que la législature provinciale et l'exécutif provincial étant responsables envers la population du mode d'exécution des lois, il est préférable que la province garde la haute main sur son

<sup>26</sup> Par exemple, les dépenses de l'Alberta sont tombées de \$540,000 (1931) à \$225,000 (1932); celles de la Saskatchewan, de \$485,000 (1926) à \$175,000 (1928); celles du Nouveau-Brunswick, de \$214,000 (1930) à \$100,000 (1933).

<sup>27</sup> Ces trois provinces réunies dépensent environ \$2.5 millions par année pour leurs propres services de police.

<sup>28</sup> Tém. p. 7931.

<sup>25</sup> Les prévisions fédérales pour 1938-1939 atteignent environ \$60,000 pour ces services.

service de police. Autre raison d'ordre pratique en faveur d'une police spéciale dans la Colombie-Britannique: certains agents de police provinciaux exercent aussi les fonctions générales d'agents provinciaux en certaines affaires civiles. On a laissé entendre que les agents de police fédéraux ne pourraient se charger de l'entier service, si tant est qu'ils s'en chargent, ou du moins qu'ils ne s'en acquitteraient pas aussi efficacement, par suite de leur ignorance de la situation régionale et de la nature plutôt inflexible d'une vaste organisation fédérale. Ainsi, la province serait peut-être obligée d'augmenter son personnel de fonctionnaires civils pour remplir les fonctions actuellement exécutées par la police provinciale.

A l'encontre de ces arguments, on a affirmé que l'efficacité dans l'exécution de la loi par tout le Canada se trouverait grandement améliorée par la meilleure coordination d'initiatives qui résulterait d'une unification plus prononcée. Les inconvénients du partage d'autorité se sont révélés, quand les divers services de police ont voulu maîtriser la grève "sur le tas" de chômeurs célibataires dans la ville de Vancouver, en 1938; on a alors fait observer que la confusion de juridiction entravait sérieusement les efforts de la police en vue de rétablir l'ordre.<sup>29</sup> En outre, les arguments invoqués en faveur du maintien de la police provinciale s'appliquaient, nous semble-t-il, à chacune des six provinces qui ont conclu une entente avec le Dominion; mais, tout bien considéré, les provinces qui ont conclu une entente sont satisfaites de l'état de choses actuel et, l'Alberta excepté, ne semblent aucunement disposées à rétablir leur propre service de police.<sup>30</sup>

#### ASSISTANCE-CHÔMAGE ET PENSIONS DE VIEILLESSE

On trouvera ailleurs d'importantes recommandations comportant une nouvelle répartition des charges en matière de chômage.<sup>31</sup> De l'exécution de ces modifications résultera le partage défini des attributions et charges des diverses unités, ainsi qu'une notable diminution dans le double emploi et autre gaspillage administratif relativement à l'assistance-chômage. Nous nous proposons simplement ici de signaler le double emploi que comportent les ententes établies.

A l'heure actuelle, l'assistance-chômage et les pensions de vieillesse sont financées par deux gou-

<sup>29</sup> Voir Pièce 188, mémoire des *Associated Boards of Trade of B.C.*, pp. 5 et 9, Tém. p. 5412; quant à l'opposition du gouv. de la Colombie-Britannique à une police nationale, voir Tém. pp. 5924-5925.

<sup>30</sup> On trouvera les objections de l'Alberta dans les *Documents parlementaires du Canada*, 1938, no. 256.

<sup>31</sup> Voir p. 25 et suivantes.

vernements ou plus. En ce qui concerne le secours direct, les municipalités assument les dépenses; dans le cas des pensions de vieillesse ce sont les gouvernements provinciaux, mais dans les deux cas sujets à vérification par le contrôleur général du Dominion, puis par l'auditeur général.<sup>32</sup> Les gouvernements provinciaux vérifient aussi les dépenses relatives au chômage. Toutefois, il est difficile de voir comment cette double vérification pourrait disparaître sous le régime actuel du partage des frais entre deux gouvernements. Il est presque sûr que la double vérification se poursuivra, tant qu'une juridiction avancera des sommes à une autre pour que celle-ci les dépense, moyennant certaines conditions. Il serait illogique, et réellement impossible dans l'ordre politique, qu'un gouvernement supportant une grande partie des frais d'un service renonçât à son droit de vérifier les dépenses d'un autre gouvernement. Cependant, cette façon de procéder occasionne bien des heurts préjudiciables à l'harmonie des relations entre le Dominion et les provinces. D'après nos recommandations quant au partage net des charges en matière d'assistance-chômage,<sup>33</sup> chaque administration financerait elle-même ses propres services, et alors la nécessité de cette double vérification disparaîtrait.

Il existe, dans l'administration des pensions de vieillesse, une double vérification analogue, mais moins prononcée. Encore une fois, il est difficile de voir comment il sera possible de l'éviter, tant que les deux gouvernements paieront leur quote-part. Un tel régime provoque bien des conflits. L'interprétation des règlements a donné lieu à de nombreuses divergences d'opinion.<sup>34</sup> La plupart des divergences du début ont été aplanies, mais il en surgit périodiquement de nouvelles. L'adoption de certaines mesures simples nous paraît avantageuse afin de pouvoir statuer sur les points litigieux. Cela comporte le choix d'un tribunal agréé par les parties intéressées et pouvant rendre des décisions expéditives établissant le sens des règlements.

#### RECHERCHES

Etant donné le nombre des organismes administratifs et privés de recherches, il doit forcément s'ensuivre un gaspillage ou un double effort. Les recherches agricoles ont été étudiées au chapitre de l'agriculture.<sup>35</sup> Le domaine où le double emploi est le plus probable est celui des recherches privées effectuées en concurrence, et entourées du plus

<sup>32</sup> Voir Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*.

<sup>33</sup> Voir p. 25.

<sup>34</sup> Voir J. A. Corry, *op. cit.*

<sup>35</sup> Voir p. 183.



grand secret. Les témoignages entendus à ce sujet montrent qu'en ce qui concerne les recherches sous les auspices des gouvernements, la situation actuelle est "plutôt satisfaisante".<sup>36</sup> Dans ce domaine, un soin vigilant est nécessaire pour restreindre à un minimum pratique la disparition des efforts. Les avantages de recherches dirigées avec sagacité sont tels en regard de la dépense, et le besoin de recherches industrielles et scientifiques au Canada est si vaste qu'une "efficacité" mal comprise pourrait se révéler une fausse économie. La situation se complique du fait que maintes découvertes en science pure s'avèrent, par la suite, d'une très grande valeur dans le domaine des sciences appliquées. Si l'Etat refusait complètement son aide à des projets qui, tout en promettant de reculer les bornes du savoir humain, paraîtraient n'offrir aucun avantage immédiat d'ordre pratique ou financier, les progrès des recherches en science pure et en science appliquée pourraient être sérieusement entravés. Mais de telles considérations ne justifient pas les expériences identiques faisant double emploi, sauf pour des fins de comparaison, non plus que les recherches inutiles ou dispersées, et nous recommandons l'extension du mécanisme actuel de comités associés et autres moyens de coordination, partout où il peut en résulter une meilleure mise en commun du savoir et des travaux.

#### DÉVELOPPEMENT DU TOURISME ET DU COMMERCE

Seule la création de l'Office canadien du tourisme en 1934 peut avoir donné naissance au double emploi dans les services fédéraux et provinciaux s'occupant du développement du tourisme. Cet organisme fut institué dans le but de faire valoir au Canada auprès des étrangers afin de les amener à le visiter, dans le but aussi de coordonner les initiatives des nombreuses agences canadiennes de tourisme, provinciales, municipales et privées. La Commission s'est enquis, tant publiquement que privément, du travail de l'Office ainsi que des relations qu'il entretient avec les autres organismes du pays.<sup>37</sup> Il paraît exister une divergence d'opinions quant au meilleur moyen d'attirer le touriste au Canada; il s'agissait de savoir si la publicité générale donnerait ce résultat, ou si la propagande en faveur de certains attraits particuliers à diverses régions ne serait pas plus effective. Dans le dernier cas, il s'agissait de déterminer la valeur d'une publicité

dans tout le Canada. La Commission n'aurait pu, sans prolonger indûment ses investigations, estimer la valeur relative d'une publicité générale par opposition à une publicité régionale pour attirer le touriste d'outre-mer, et ainsi préciser l'activité de l'Office canadien du tourisme. La somme que le Dominion consacre chaque année au développement du tourisme est faible en proportion des sommes considérables dépensées tous les ans par les touristes au Canada; et, à défaut de plus amples renseignements, nous ne voudrions pas déprécier un service qui peut avoir ses avantages. Vu cependant certaines critiques formulées par les provinces, nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait constater, par une révision périodique, si ce nouveau service ne fait pas double emploi avec les offices provinciaux. Si le double emploi devient évident, le service fédéral devrait être restreint en conséquence. La grande diversité des dépenses provinciales complique la situation. Plusieurs provinces ont adopté un vigoureux programme en faveur du tourisme, mais elles ne sont pas sans redouter un empiètement fédéral sur leur propre domaine. D'autres provinces dépensent très peu pour le tourisme et comptent (avec reconnaissance même) sur un essor touristique favorisé et financé par le gouvernement fédéral. A la base du dilemme fédéral se trouve encore l'inégalité financière des provinces, et il est impossible de satisfaire les exigences de toutes les provinces.

Pour ce qui concerne le développement du commerce extérieur, il est toujours possible que les représentants de commerce provinciaux empiètent sur le service du ministère fédéral du Commerce, mais nous sommes convaincus que jusqu'à présent cet empiètement n'a guère été sensible. Il paraît exister un domaine où les représentants de commerce provinciaux peuvent seconder la vente des produits intéressants particulièrement leur propre région;<sup>38</sup> nous ne croyons pas cette pratique répréhensible, pourvu que les facilités du service fédéral de renseignements commerciaux soient au préalable explorées, et utilisées dans la mesure du possible, avant l'entreprise de campagnes particulières ou la nomination de représentants spéciaux des provinces. Les représentants provinciaux, a-t-on prétendu, peuvent agir à titre d'agents de ventes, rôle que les commissaires fédéraux du commerce ne sont pas autorisés à exercer au même titre; et, en certains cas, les industries locales coopèrent avec les gouvernements provinciaux dans le financement du service provincial. Rien n'empêche une franche coopé-

<sup>36</sup> Pièce 402, aide-mémoire sur les services du Conseil national de recherches, p. 48.

<sup>37</sup> Pour enquêtes publiques, voir *Tém.* pp. 9910-9925; Pièce 220, aide-mémoire du ministère du Commerce et de l'Industrie de la Colombie-Britannique, *Tém.* pp. 5816-5819.

<sup>38</sup> *Tém.* pp. 8784-8785; mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 71-72.

ration entre les représentants de commerce fédéraux et provinciaux, à leur avantage mutuel de même qu'à l'avantage de leurs gouvernements respectifs. D'ailleurs, nous avons l'assurance qu'il existe déjà une large mesure de coopération.<sup>39</sup>

#### STATISTIQUES

Presque tous les ministères fédéraux et provinciaux recueillent des statistiques relatives à leurs opérations administratives, et le rôle du Bureau fédéral de la statistique consiste, notamment, à recueillir ces renseignements, à les coordonner et à les interpréter.<sup>40</sup> Au cours des vingt dernières années, l'attention s'est portée sur des ententes entre le Bureau d'une part et les ministères fédéraux et provinciaux d'autre part, en vue d'éliminer la dispersion de l'effort. La plupart des statistiques provinciales sont recueillies par les provinces, et compilées par le Bureau fédéral. Ce dernier imprime et uniformise les renseignements transmis, ainsi que les formules employées par les provinces pour les obtenir, et après compilation des données — selon un plan arrêté par tous les intéressés — les éléments d'information sont mis à la disposition des provinces pour leur propre usage. Il existe une certaine compilation provinciale de données statistiques; ainsi, depuis des années, la province de Québec publie un annuaire. Depuis 1918, le Bureau fédéral de la statistique sert d'agence aux ministères fédéraux. Mais pour certaines fins particulières, ou lorsqu'une opération directe est de nature à accélérer la compilation de données, certains ministères recueillent parfois leurs propres statistiques. Grand est le danger d'un gaspillage administratif dans la compilation des statistiques; mais nos enquêtes n'ont révélé aucun cas sérieux de double emploi.

En plusieurs domaines, la compilation efficace et économique des statistiques dépend d'une étroite coopération entre le Bureau fédéral de la statistique et les neuf gouvernements provinciaux. Des conférences *ad hoc* sur les statistiques, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, encouragent aujourd'hui cette coopération. On nous a exposé que l'institution d'un Conseil de la statistique,<sup>41</sup> qui se réunirait au moins une fois l'an, accroîtrait cette coordination.

#### LEVÉS GÉOLOGIQUES

Les intérêts du gouvernement fédéral et ceux des provinces empiètent les uns sur les autres dans le

vaste domaine de la confection des cartes et des explorations sur le terrain. Les levés géodésiques et topographiques ont d'étroites affinités avec la réglementation fédérale de la navigation, de même qu'avec la défense nationale. Comme les levés géologiques sont des recherches préliminaires en vue de l'exploitation des ressources naturelles, lesquelles appartiennent aux provinces, ils rentreraient, semble-t-il, dans la sphère provinciale. Mais un service national pouvant disposer de techniciens, dans une mesure que ne peuvent atteindre les provinces, du moins les plus petites, comporte des avantages réels. Le levé géologique dépend étroitement du levé topographique, et à moins que ce dernier ne précède le premier, les équipes d'explorations sur le terrain doivent consacrer une partie de leur temps aux levés topographiques préliminaires. Dans la pratique, le Dominion et les provinces se sont partagés les opérations des levés géologiques. On nous a fait part des consultations qui interviennent chaque printemps avant le départ des équipes d'explorations géologiques, afin d'éviter le double emploi entre le service fédéral et les services provinciaux.<sup>42</sup> L'attitude des diverses provinces, à l'égard de la participation du Dominion dans ce domaine, diffère profondément.

La province d'Ontario, où l'exploitation minière est d'une importance majeure, s'est occupée de presque tous ses propres levés géologiques depuis 1935; et, dans son mémoire,<sup>43</sup> elle se déclare disposée à se charger de cet entier service, à la condition que le Dominion exempte de l'impôt le revenu des compagnies minières qui provient effectivement d'opérations minières. Toutefois, certaines provinces espèrent que, loin de restreindre son activité dans cette sphère, le Dominion l'accroîtra.<sup>44</sup> A l'appui de cette attitude, le fait a été souligné que toutes les provinces n'étaient pas en mesure de maintenir le personnel de spécialistes nécessaire. Le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Ecosse ont favorisé le maintien de ce service fédéral, et recommandé une plus grande célérité dans l'achèvement des levés topographiques et géologiques. La situation exige une certaine souplesse dans le partage de ce champ d'action entre les gouvernements fédéral et provinciaux, de façon à répondre aux besoins des diverses provinces. Ces travaux s'exécutant surtout sur le terrain, le ministère fédéral des Mines peut répartir ses équipes d'exploration de manière à compléter les travaux des gouvernements provinciaux.

<sup>39</sup> Tém. pp. 4716-4724D.

<sup>40</sup> Pièce 139, aide-mémoire sur la constitution et le rouage administratif du Bureau fédéral de la statistique; Pièce 220, aide-mémoire du ministère du Commerce et de l'Industrie de la Colombie-Britannique, Tém. pp. 3835-3851, 58-14, 5821.

<sup>41</sup> Tém. p. 3844.

<sup>42</sup> Tém. p. 9627.

<sup>43</sup> Partie II, p. 55. Voir Pièce 317, aide-mémoire du ministère des Mines, Ontario.

<sup>44</sup> Par exemple, en Nouvelle-Ecosse, voir Pièce 146, aide-mémoire du ministère des Mines, Nouvelle-Ecosse, p. 2.

## LÉGISLATION OUVRIÈRE

La plupart des provinces maintiennent un service ou département du travail, mais les enquêtes publiques ou privées n'ont révélé aucun sérieux gaspillage financier, du fait de double emploi avec le ministère fédéral du Travail. Ce dernier maintient des services dans les domaines suivants: rentes, enquêtes sous le régime de la Loi sur les coalitions, justes salaires dans les entreprises et constructions fédérales, assistance-chômage et coordination des bureaux de placement. Les seules initiatives qui risqueraient d'empiéter sur les initiatives provinciales seraient le service de placement, l'assistance-chômage, l'arbitrage et les enquêtes en matière de différends industriels. Dans un autre chapitre, nous avons analysé ces initiatives et formulé des recommandations à cet égard.<sup>45</sup>

## PRISONS, PÉNITENCIERS, APPLICATION DE LA LOI

Les frais d'administration de la justice et les frais d'entretien des institutions pénales sont répartis entre les divers gouvernements du Canada. Depuis la nomination de la présente Commission, la Commission royale d'enquête sur le régime pénal au Canada a soumis au gouvernement fédéral des recommandations comportant des propositions relatives à la réorganisation du régime administratif actuel des prisons provinciales, aux maisons de correction et aux pénitenciers. Si l'on donne suite à notre recommandation comportant de façon générale le pouvoir de délégation de juridiction, de la province au Dominion ou l'inverse, l'instrument sera disponible pour tout changement de juridiction que comportent les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le régime pénal. Vu l'enquête approfondie de cette Commission sur l'entière question des institutions pénales (y compris le chevauchement), il serait hors de propos d'insister sur le chevauchement en ce domaine; mais à nos audiences publiques certains griefs ont été exposés, et il convient peut-être de les mentionner.

A nos audiences dans les provinces Maritimes, il nous a été exposé qu'à certains égards les ententes actuelles étaient peu équitables, anormales même, et qu'en particulier les frais d'exécution de lois fédérales, la Loi des douanes par exemple, pesaient trop lourdement sur les municipalités où des contraventions avaient lieu.<sup>46</sup> D'après une allégation formulée dans le Nouveau-Brunswick, les contraventions commises par les Indiens imposeraient aux municipi-

palités des frais excessifs, censés être à la charge du Dominion.<sup>47</sup> Un autre point a été souligné: l'impuissance des municipalités moins favorisées à établir des institutions pénales modernes et à assurer un traitement uniforme.<sup>48</sup> Toutefois, ces questions devraient se régler entre le gouvernement provincial (à qui incombent l'exécution de la loi et le maintien de l'ordre) et son représentant ou instrument, la municipalité. Si les rectifications financières recommandées dans un autre chapitre se réalisent, chaque province sera en situation financière de conclure avec ses propres municipalités les ententes que dicteront l'équité et l'efficacité.

## TRANSPORT

Une autre partie du présent rapport est consacrée à l'analyse du problème des transports, et l'une des plus importantes questions qui y sont étudiées a trait au double emploi, réel ou virtuel, entre le Dominion et les provinces dans le domaine des transports.<sup>49</sup> C'est dans ce domaine que le double emploi existe surtout entre les gouvernements, et le progrès probable des transports aura peut-être tendance à l'accroître considérablement, à moins d'élaborer un vaste plan de coopération entre le Dominion et les provinces.

CONSTITUTION ET RÉGLEMENTATION DES COMPAGNIES;  
ASSURANCES; PÊCHERIES

Dans les domaines précités se rencontre une dualité de services et d'effort, bien que les frais, de ce chef, ne soient pas considérables. Ces sujets sont analysés dans un autre chapitre et ont donné lieu à des recommandations.<sup>50</sup>

RÉCAPITULATION DU CHEVAUCHEMENT  
ET DU DOUBLE EMPLOI

Une conclusion s'impose: les enquêtes de la Commission n'ont pas révélé le soi-disant degré de chevauchement et de double emploi entre les gouvernements. Cette conclusion repose sur les dépositions de témoins qui, par leur étroit contact avec les conditions administratives, auraient été en mesure de constater ces gaspillages.<sup>51</sup> Nous avons demandé à chaque gouvernement provincial, ainsi qu'au gouvernement fédéral, de permettre à leurs fonc-

<sup>47</sup> Pièce 375, mémoire de l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique, Tém. pp. 9068-9069.

<sup>48</sup> Le gouvernement d'Ontario s'est plaint des frais d'entretien des prisonniers atteints d'aliénation mentale au cours de leur incarcération. Voir Tém. p. 7908.

<sup>49</sup> Voir p. 209 et suivantes.

<sup>50</sup> Voir constitution et réglementation des compagnies, p. 57; assurances, p. 60; pêcheries, p. 59.

<sup>51</sup> Mémoire de la Saskatchewan, p. 321; mémoire du Manitoba, Partie VIII, pp. 14-15; mémoire de la Nouvelle-Ecosse, Tém. p. 4199.

<sup>45</sup> Voir Partie A, c. I (2) et page 48.

<sup>46</sup> Voir, Pièce 154, mémoire de l'Union des municipalités de la Nouvelle-Ecosse, Tém. pp. 4230, 4243 et suiv., mémoire de l'Île du Prince-Edouard, pp. 51-53, Tém. pp. 4528-4545.

tionnaires de venir témoigner sur le chevauchement des services. Au cours des audiences tenues en Ontario, nous avons interrogé les représentants du gouvernement ontarien afin d'obtenir des précisions sur les allégations de chevauchement de services contenues dans le mémoire de l'Ontario. D'autres renseignements promis ne nous ont pas été communiqués.<sup>52</sup> Nous avons également demandé, mais encore sans résultat, aux organisations commerciales,<sup>53</sup> qui avaient déploré le double emploi dans les services administratifs, de nous citer des exemples typiques.

Le fait de n'avoir pas constaté un grand chevauchement entre certains services ne signifie pas, il convient de le redire, absence complète de tout gaspillage administratif. Nous sommes convaincus que l'élimination systématique d'activités irréflechies ou surannées se traduirait par des économies considérables pour le contribuable canadien, sans affecter sensiblement l'efficacité des services administratifs.

Le gouvernement fédéral possède, dans la Commission du service civil, l'embryon d'un organe de sélection propre à assurer l'efficacité du service civil. La division d'organisation de la Commission concentre son attention sur la question administrative et note le travail quotidien de chaque fonctionnaire. De ses recommandations dépendent les promotions, reclassifications, nouvelles nominations et l'abolition d'emplois. Elle fait rapport sur tout projet d'expansion du mécanisme administratif. Un tel organisme peut servir, mais nous croyons qu'il faut le fortifier et l'agrandir pour qu'il soit efficace. Si les gouvernements provinciaux pouvaient s'en inspirer, les services provinciaux acquerraient aussi une plus grande efficacité.

<sup>52</sup> Page 8114 des témoignages, la question suivante est posée au gouvernement ontarien: "La Partie I de l'exposé d'Ontario allègue (p. 5) l'existence 'd'une grande prodigalité et d'un déplorable gaspillage dans l'administration publique' et 'd'un chevauchement entre les organisations centrales et provinciales'. Le gouvernement ontarien daignera-t-il préciser les services où cette prodigalité, ce gaspillage et ce chevauchement existent?"

<sup>53</sup> Voir *Winnipeg Board of Trade*, Tém. p. 864; La Chambre de Commerce du Canada, Tém. pp. 9535-9536.

Mais les gaspillages sont d'une nature telle que l'étude des services administratifs ne peut les révéler, car ces gaspillages sont le résultat de procédés peu convenables, arriérés et désuets qui ne suivent pas l'évolution des besoins d'un régime économique dynamique. La Commission du service civil n'est pas en mesure de critiquer le système des dépenses publiques. Lorsque le parlement affecte des crédits à certaines fins déterminées, le rôle de la Commission du service civil, quelles que soient ses opinions personnelles sur la valeur du service ainsi doté, se borne à veiller sur la dépense de ces crédits par l'entremise d'une organisation efficace. Seuls les représentants du peuple peuvent critiquer le régime des dépenses. Nous proposons de confier à un comité parlementaire spécial, constitué à cette fin, le soin de faire une révision périodique de toutes les divisions et de tous les services administratifs. Au lieu de permettre à chaque division et à chaque entreprise administrative de s'ancrer dans la routine et l'inertie, il faudrait, à certains intervalles, les obliger à justifier leurs dépenses d'après les avantages qu'en retire la société. C'est seulement par un procédé de cette nature qu'on réussira à éliminer des services administratifs les non-valeurs et le double emploi. Cette proposition ne s'applique, bien entendu, qu'au Dominion, mais les gouvernements provinciaux pourraient adopter quelque méthode analogue.

Au point de vue du fonctionnaire administratif, ces révisions périodiques qui, pour être de quelque utilité, devraient être opérées avec énergie, sans crainte ni favoritisme, constitueraient pour le fonctionnaire une menace d'insécurité d'emploi qui provoquerait de nouveaux problèmes. Nombre de ceux qui embrassent la carrière administrative acceptent une rémunération quelque peu moindre et des perspectives d'avancement moins attrayantes pour échapper aux aléas de l'emploi dans l'entreprise privée. Il faudrait combiner la sécurité de l'emploi dans les services administratifs en général avec une nouvelle insécurité de telle ou telle fonction. Une souplesse ainsi accentuée dans le fonctionnarisme présenterait, croyons-nous, un avantage hautement appréciable.