

Un siècle de finances publiques québécoises : 1867-1969

Ruth Dupré

Volume 64, Number 4, décembre 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/601470ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/601470ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dupré, R. (1988). Un siècle de finances publiques québécoises : 1867-1969. *L'Actualité économique*, 64(4), 559-583. <https://doi.org/10.7202/601470ar>

Article abstract

The historical study of the public finances in Canada is hampered by the very weak statistical base, especially prior to the 1950s. The reason may be that the primary source of data, the Public Accounts, need to be extensively rearranged before one can obtain consistent time series.

Puzzled by the conventional view that the Quebec Government was not interventionist before the Quiet Revolution of the 1960s, we produce such a rearrangement for the Quebec accounts from 1867 to 1969 and build annual series, global and disaggregated, of the provincial government expenditure and revenue.

In order to make the main statistical data easily available, this article provides the results, outlines the procedures used to derive them, and briefly describes the evolution of Quebec Government finance from Confederation to the end of the 1960s.

Un siècle de finances publiques québécoises : 1867-1969

Ruth DUPRÉ

*École des Hautes Études Commerciales**

RÉSUMÉ. — L'absence de statistiques fiables, en particulier pour la période précédant les années 1950, nuit beaucoup à l'étude de l'histoire des finances publiques au Canada. Elle est sans doute due au fait que l'information contenue dans les comptes publics doit être totalement réorganisée si l'on veut en tirer une série statistique homogène.

Intriguée par la croyance populaire que le gouvernement québécois n'ait pas été interventionniste avant la Révolution tranquille des années 1960, nous avons effectué ce travail pour les finances du Québec de 1867 à 1969 et construit des séries annuelles, globales et désagrégées, des dépenses et des revenus du gouvernement provincial.

Pour en faciliter la diffusion, cet article présente les principales données, donne un aperçu des méthodes de construction et décrit sommairement l'évolution des finances publiques québécoises de la Confédération à la fin des années 1960.

ABSTRACT. — The historical study of the public finances in Canada is hampered by the very weak statistical base, especially prior to the 1950s. The reason may be that the primary source of data, the Public Accounts, need to be extensively rearranged before one can obtain consistent time series.

Puzzled by the conventional view that the Quebec Government was not interventionist before the Quiet Revolution of the 1960s, we produce such a rearrangement for the Quebec accounts from 1867 to 1969 and build annual series, global and disaggregated, of the provincial government expenditure and revenue.

In order to make the main statistical data easily available, this article provides the results, outlines the procedures used to derive them, and briefly describes the evolution of Quebec Government finance from Confederation to the end of the 1960s.

* Institut d'économie appliquée

La croyance populaire veut que le Québec n'ait pas eu de gouvernement interventionniste avant la Révolution tranquille des années 1960. Cette croyance remonte au moins aux années 1930 dans des études de la Commission Rowell-Sirois. Dans son analyse des finances publiques, Bates (1939) considère l'unicité de la religion et de la culture des Canadiens français comme facteurs déterminants pour expliquer le rôle mineur de l'État dans le développement économique de la province. Alors qu'il reconnaît que le gouvernement fut très (trop, diraient certains) actif dans l'encouragement à la construction de chemins de fer dans les années 1870 et 1880, il trouve qu'il a été très conservateur de la fin du 19^e siècle jusqu'à la Grande dépression des années 1930, en donnant comme preuve une « longue série de surplus budgétaires, unique en son genre au Canada ». Minville (1939), quant à lui, invoque la peur « instinctive » des Québécois face aux dépenses trop lourdes pour expliquer leur hésitation à accepter les largesses « conditionnelles » du gouvernement fédéral. Seize ans plus tard, Buckley (1955) dans son étude de l'investissement public au Canada de 1896 à 1930 est catégorique : le Québec est la seule province à adopter une position de laissez-faire économique total. Dans les années 1960, Cook (1966) souligne le retard remarquable du gouvernement du Québec à adopter des politiques d'État-Providence.

Cette perception est demeurée très actuelle, comme en témoignent les récents ouvrages d'histoire économique du Canada de Marr et Paterson (1980:445) et d'histoire du Québec de McRoberts et Postgate (1983:79) et d'Armstrong (1984:269,276)¹. Mais est-elle confirmée par les faits? Il était bien difficile jusqu'ici de le savoir parce qu'il y a très peu d'études historiques des finances publiques provinciales au Canada, sans doute parce que les données des comptes publics doivent être réorganisées à fond avant de pouvoir être utilisées. Nous avons tenté de remédier à cette carence en construisant les meilleures statistiques possibles pour les finances du Québec². Même si toutes les difficultés n'ont pu être résolues, nos séries sont raisonnablement cohérentes et peuvent offrir un prolongement utile aux données provinciales compilées par Statistique Canada (68-207) depuis 1950.

La première section donne un aperçu du type de problèmes que posent les données des comptes publics. La seconde section présente les statistiques annuelles de 1867 à 1969 des dépenses décomposées en dix catégories fonctionnelles et des revenus répartis en quatre sources. Finalement, la troisième section décrit sommairement l'évolution des finances publiques québécoises de la Confédération à la fin des années 1960.

1. Il y a aussi des chercheurs en désaccord avec cette interprétation, en particulier en ce qui concerne la rupture et le caractère unique de la Révolution tranquille. Voir, par exemple, Latouche (1974), Caldwell et Czarnocki (1977), Renaud (1977) ou Bélanger (1981).

2. Les lacunes des comptes publics, les corrections effectuées pour construire nos séries statistiques ainsi que plusieurs autres données (par exemple, les dépenses divisées en paiements de transfert, en dépenses sur les biens et les services, ou en dépenses en capital) sont décrites plus en détail dans le chapitre 4 et les annexes de Dupré (1987). Ces sections sont disponibles sur demande.

1. LE PROBLÈME DES COMPTES PUBLICS

Il y a quelques années, Drummond (1980:1) écrivait que les comptes publics ontariens avaient été pendant longtemps des documents intrigants dont le but semblait être autant d'embrouiller que d'informer. Parce que ces registres sont tenus d'abord et avant tout pour rendre des comptes à ceux qui autorisent les dépenses, l'information qu'on y retrouve n'est habituellement pas pratique et nécessite d'importants remaniements avant de se prêter à l'analyse économique. Les données des comptes publics du Québec posaient de fait plusieurs problèmes dont les principaux sont considérés ci-dessous.

Tout d'abord, les sommaires des comptes publics et les comptes rendus des ministères étaient jadis présentés sur une base nette seulement. En d'autres mots, les revenus engendrés par des activités de dépenses du Gouvernement du Québec, comme les contributions fédérales et municipales à des programmes conjoints ou des recettes de ventes, étaient déduits des déboursés bruts. De la même façon, des dépenses effectuées pour produire des revenus, comme dans les parcs provinciaux, étaient déduites de ces revenus. Toutes ces déductions peuvent seulement être retracées dans les détails des rapports des ministères. Ce n'est pas avant 1954 que les données brutes et nettes sont fournies dans les sommaires³. Les transferts conditionnels du gouvernement fédéral constituaient la plus importante de ces déductions. Les événements de 1965 illustrent bien le problème des données nettes. Cette année-là, le Gouvernement du Québec « rapatrie » sous sa seule responsabilité plusieurs programmes conjoints jusque-là partagés avec le gouvernement fédéral en recevant en compensation des abattements d'impôts. Mais puisque ces subventions du gouvernement fédéral n'étaient pas incluses dans les revenus et étaient déduites des dépenses avant 1965, le rapatriement a artificiellement gonflé les dépenses et les revenus calculés sur la base nette.

De plus, les données n'étaient pas toujours présentées sur une base nette. La présentation de certains comptes était fort souvent modifiée, de fait presque annuellement dans les années 1930. Un bon exemple est le Fonds de charité publique établi par la Loi de l'assistance publique de 1921 : ses dépenses et recettes apparaissent séparément de 1921 à 1936 mais seul le déficit est inclus dans les dépenses de 1937 à 1947 ; puis la première méthode est reprise de 1948 à 1961. Même chose pour le Fonds d'éducation établi en 1946 pour éponger la dette des commissions scolaires et financé par un montant annuel de 2,8 millions de dollars versé par Hydro-Québec, par la moitié des recettes de la taxe de vente et par certains revenus de ressources naturelles. De 1946 à 1949, seul le déficit apparaît dans les dépenses ; à partir de 1950, dépenses et recettes sont considérées séparément. Il y a plusieurs autres exemples dans les revenus des ressources naturelles et les frais judiciaires. Ces fréquents changements de présentation ont d'ailleurs été désapprouvés à l'époque par le vérificateur général et des commentateurs

3. La différence entre les données brutes et nettes représentait de 10 à 20 pour cent des dépenses brutes.

comme Parenteau (1947) dans son rapport annuel des finances publiques pour *L'Actualité économique*. Les totaux des dépenses et des revenus des comptes publics ne sont donc pas comparables dans le temps ; seule la différence entre les deux l'est.

En second lieu, les dépenses sont classées dans les comptes publics par ministère ou département. Cependant, une fonction gouvernementale peut être remplie par plusieurs ministères. Par exemple, on retrouve des dépenses d'éducation dans les rapports des ministères de l'Agriculture, des Forêts, des Mines, et du Secrétaire de la province, en plus du département de l'Instruction publique. De fait, les dépenses de ce dernier ne représentaient, certaines années, que la moitié des dépenses totales d'éducation⁴. De plus, un ministère peut consacrer des sommes à différentes fonctions : le ministère des Travaux publics était responsable de la construction des édifices publics, des palais de justice, des prisons, des écoles et de certaines routes. Finalement, de très nombreuses modifications ont été apportées à la structure gouvernementale durant cette longue période. Pour toutes ces raisons, le classement par ministère est inadéquat.

En troisième lieu, avant les années 1930, on ne distinguait pas dans les comptes publics les différents types de dépenses. Elles étaient parfois divisées en deux catégories : ordinaires, c'est-à-dire financées par le Fonds consolidé du revenu, et extraordinaires. Même si ces dépenses extraordinaires comprennent des dépenses d'immobilisation, elles ne correspondent pas vraiment à une catégorie dépenses en capital, car on y retrouve également toutes sortes de déboursés ponctuels pour des expositions, de l'aide aux sinistrés, des funérailles ou des dépenses considérées exceptionnelles, comme les subventions aux chemins de fer ou au Fonds de charité publique.

À partir de 1930, on fait la distinction entre dépenses ordinaires et d'immobilisation. Comme on peut facilement imaginer, la distinction était ambiguë et pouvait être manipulée (Bernard 1964 :160-180) pour éviter des déficits courants politiquement gênants. De fait, le motif pour inclure certains items dans la catégorie immobilisations n'est pas toujours évident. Par exemple, les sommes versées en « secours direct » de 1930 à 1936 sous la Loi de l'aide aux chômeurs ont été classées comme dépenses en capital. Il s'agirait peut-être d'une des premières reconnaissances du concept de capital humain ! Cet item fut considéré comme un actif et ne fut enlevé du bilan que vingt ans plus tard, en 1955, sous la recommandation du vérificateur général.

En dernier lieu, le total des dépenses n'était pas toujours présenté de la même façon. Il comprenait souvent des postes qui n'étaient pas clairement identifiés, comme des remboursements d'emprunts ou des déboursés relatifs à des fonds fiduciaires. Il est donc évident que les données des comptes publics ne peuvent

4. Ce pourcentage fluctue beaucoup : de 45 à 55 pour 100 à la fin du 19e siècle et en 1940 et en 1950, il se situe à plus de 90 pour 100 au tout début de la période (1870) et à la fin des années 1960, selon des calculs du vérificateur général dans Gow (1980 :136).

être utilisées sans réarrangement. À notre connaissance, il y a eu seulement deux tentatives de le faire avant la nôtre. Gow (1981) a corrigé le total des dépenses pour les années 1867 à 1970 en enlevant des items comme les remboursements de la dette, les contributions au fonds d'amortissement et aux fonds fiduciaires. Cependant, comme il le reconnaît lui-même dans une section intitulée « L'incertitude persiste », sa série n'a pu être mise sur une base brute et n'a pu être désagrégée en fonctions vraiment homogènes parce qu'il n'a pas effectué de reconstitution à partir des renseignements détaillés fournis par chaque ministère ou département dans les comptes publics. Statistique Canada publie annuellement depuis 1950 ses statistiques des finances publiques des dix provinces construites dans le but de faciliter la comparaison interprovinciale. Notre approche suit de près la méthode appliquée par cet organisme. L'avantage est que nos données sont très semblables pour la période de 1950 à 1969 et peuvent fournir un prolongement utile et cohérent pour les années précédentes⁵.

2. DES DONNÉES FISCALES ANNUELLES SUR 103 ANS

Il est possible, quoique fastidieux, de reconstruire les comptes publics en utilisant la quantité incroyable de détails qu'on y retrouve pour en tirer des séries de qualité raisonnable. Suivant la méthode proposée par les Nations Unies (1958) et Statistique Canada (1972), nos dépenses incluent tous les déboursés ordinaires, extraordinaires et en capital sur les biens et les services et sur les transferts aux personnes, aux entreprises et aux autres niveaux de gouvernements. La justification de l'inclusion des paiements de transfert repose sur le fait que, même s'ils sont dépensés par le secteur privé pour des biens et des services, ils sont déterminés par le gouvernement⁶. Nos revenus comprennent toutes les sommes provenant des taxes, de la vente de biens et de services gouvernementaux, des licences et des permis, des revenus de placement et des transferts provenant des autres niveaux de gouvernement. Il est à noter que nos deux séries sont brutes : les dépenses incluent donc tous les déboursés peu importe leur source de financement, et on retrouve dans les revenus tous les transferts du gouvernement fédéral, qu'ils soient conditionnels ou inconditionnels.

La classification des dépenses la plus adéquate pour qui s'intéresse à l'histoire de l'intervention gouvernementale est la classification par fonction. À cette fin, nous avons restructuré les données des comptes publics, qui sont classées par ministère. Nos dépenses, présentées au tableau 1, sont décomposées en dix fonctions⁷ (définies de façon plus détaillée en annexe) : administration générale, justice, travaux publics, éducation, santé et bien-être social, agriculture, ressources naturelles, transport, service de la dette, et divers.

5. Un tableau comparant nos données à celle des comptes publics, de Gow et de Statistique Canada est disponible sur demande.

6. C'est la raison invoquée par la plupart des études historiques de finances publiques comme celles de Colm (1957), de Bird (1970), et de Peacock et Wiseman (1967).

7. Nous avons compilé les dépenses et les revenus à un niveau beaucoup plus désagrégé (celui de l'annexe A pour les dépenses). Elles ne sont pas publiées ici, mais sont disponibles sur demande.

Certaines catégories ont posé des difficultés que nous n'avons pu résoudre. Il est presque impossible de distinguer certaines dépenses de santé des dépenses de bien-être pour une grande partie de notre période. Peut-être parce que dans le passé les hôpitaux étaient des institutions fréquentées surtout par les très démunis⁸, les dépenses des hôpitaux et des institutions de charité ne sont pas rapportées séparément avant 1953. Nous avons quand même tenté de séparer, lorsque cela était possible, les deux types de déboursés, mais le résultat est trop incertain pour être présenté ici. Un autre problème concerne les programmes d'aide aux chômeurs pendant la Grande dépression des années 1930. Parfois le même programme avait un volet « travaux publics » qui ne pouvait être distingué du volet « aide sociale ». Nous avons alors mis le tout dans la fonction santé et bien-être. Finalement, les dépenses du ministère des Travaux publics n'ont pu toutes être correctement attribuées à leur réelle fonction.

À cause des difficultés mentionnées un peu plus haut, nous avons tenté de construire notre propre répartition entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital, en utilisant la répartition des comptes publics lorsqu'elle nous semblait juste et en la corrigeant au besoin. Tant d'incertitudes restent que ces données demeurent très « expérimentales ». Elle ne sont pas publiées ici, mais restent disponibles sur demande.

Le tableau 2 présente les revenus gouvernementaux répartis en quatre sources : les taxes, les transferts fédéraux, les emprunts et les autres revenus.

Le concept de « gouvernement » est, bien sûr, utilisé dans son sens étroit, car on ne tient compte que des dépenses budgétaires en laissant de côté celles des entreprises publiques. De plus, il y a certainement des omissions et des erreurs dans les comptes publics que nous n'avons pu retracer. Par exemple, alors que le Gouvernement du Québec est censé avoir reçu 4,7 millions de dollars entre 1920 et 1925 en transferts conditionnels du gouvernement fédéral pour construire des routes⁹, il n'y a pas de trace de cette somme dans les comptes publics. Mais, dans l'ensemble, la qualité des statistiques nous apparaît satisfaisante.

3. UN SIÈCLE DE FINANCES PUBLIQUES QUÉBÉCOISES

Pour faciliter la présentation des résultats, nous avons divisé le siècle selon les trois périodes conventionnelles en histoire moderne : 1867 à 1914, « le monde du 19e siècle » ; 1915 à 1945, « les guerres et l'entre-deux-guerres » ; et 1946 à 1969, « les temps modernes ». Les figures 1, 2 et 3 accompagnent la narration.

8. Shortt (1983-84), dans son étude historique des hôpitaux canadiens, affirme que, jusqu'à la Grande guerre, les hôpitaux étaient surtout fréquentés par les très pauvres qui n'avaient pas le choix. Les hôpitaux avaient, à l'époque, la mauvaise réputation d'être des « portes d'entrée vers l'au-delà »

9. Selon Eggleston et Kraft (1939:125).

TABEAU 1
DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SELON LA FONCTION, 1867-1969
(EN MILLIERS DE DOLLARS COURANTS)

	-1- administra- tion générale	-2- justice	-3- travaux publics	-4- éducation	-5- santé et bien- être social	-6- agriculture	-7- ressources naturelles	-8- transport	-9- service de la dette	-10- TOTAL ⁽¹⁾
1867 ⁽²⁾	213	341	62	280	125	46	64	6	—	1 185
8	258	377	16	276	154	55	95	63	—	1 322
9	275	403	24	281	163	70	102	202	—	1 584
1870	258	437	26	291	170	64	94	234	—	1 641
1	288	444	30	295	173	67	93	250	—	1 729
2	299	463	39	318	189	61	136	127	—	1 716
3	320	571	72	323	214	77	129	153	—	1 952
4	331	550	49	336	218	65	134	1 130	128	3 045
5	353	612	51	355	209	51	147	1 583	203	3 753
6	333	600	88	422	234	70	169	3 530	407	5 989
7	395	587	168	429	234	57	175	2 694	403	5 235
8	309	500	159	401	265	58	153	2 485	566	4 998
9	346	461	172	372	266	62	145	959	575	3 472
1880	380	455	150	383	259	82	141	3 239	777	5 950
1	416	473	111	371	293	99	164	1 741	785	4 524
2	397	505	135	389	295	85	157	844	844	3 782
3	420	550	183	382	289	84	165	659	917	3 782
4	373	549	198	367	289	72	139	552	930	3 575
5	366	575	151	373	284	77	133	489	926	3 501
6	472	730	264	408	282	81	154	904	962	4 376
7	438	848	353	393	285	107	185	775	1 047	4 641
8	480	714	208	397	298	111	211	1 253	1 075	4 962
9	568	713	274	426	284	106	240	550	1 197	4 982
1890	551	1 070	134	619	329	136	288	1 224	1 207	5 806
1	548	951	119	618	437	137	279	986	1 370	5 681
2	452	794	82	433	371	95	191	975	1 374	5 018
3	465	867	127	433	335	136	186	1 102	1 364	5 169
4	450	788	92	424	336	181	168	950	1 409	4 981
5	449	667	77	423	342	146	185	393	1 417	4 299
6	566	903	128	463	380	198	223	1 532	1 466	6 154
7	494	704	89	488	361	169	191	311	1 493	4 516
8	460	641	72	439	401	146	179	189	1 467	4 210
9	486	651	75	503	411	153	211	229	1 447	4 432
1900	549	667	99	519	416	159	209	250	1 450	4 540
1	515	720	86	506	419	191	204	177	1 442	4 477

CRITIQUES ET EXPERTISES

565

TABLEAU 1 (Suite)

	-1- administra- tion générale	-2- justice	-3- travaux publics	-4- éducation	-5- santé et bien- être social	-6- agriculture	-7- ressources naturelles	-8- transport	-9- service de la dette	-10- TOTAL ⁽¹⁾
1902	509	695	109	546	412	206	217	160	1 469	4 532
3	542	759	149	511	427	225	214	254	1 494	4 855
4	595	823	132	537	525	231	228	282	1 487	5 101
5	570	861	167	577	475	201	266	228	1 472	5 174
6	593	827	164	574	482	204	299	175	1 137	4 679
7	677	983	136	594	493	201	333	200	1 128	5 031
8	742	1 316	134	786	512	215	343	332	1 061	5 825
9	792	1 660	154	846	547	233	333	325	987	6 197
1910	859	1 319	250	1 090	607	268	376	413	980	6 534
1	1 010	1 960	285	1 246	602	367	396	911	974	8 162
2	1 001	1 708	271	1 455	659	482	469	1 608	910	9 066
3	1 075	1 800	377	1 506	694	558	553	4 450	1 015	12 508
4	1 121	1 544	313	1 535	736	602	520	6 621	1 267	15 768
5	1 237	1 441	421	1 604	752	699	653	4 553	1 444	13 406
6	1 230	1 427	381	1 627	793	749	765	2 634	1 646	12 184
7	1 253	1 527	584	1 642	1 193	993	719	2 516	1 665	13 607
8	1 351	1 612	458	1 665	1 180	1 080	1 341	3 081	1 688	14 740
9	1 492	2 162	377	1 786	1 356	1 179	1 101	5 756	1 844	18 068
1920	1 573	2 128	410	4 930	1 398	2 354	959	7 588	2 229	24 516
1	1 652	2 499	415	2 029	1 639	3 252	1 172	7 289	2 695	23 730
2	2 039	3 031	865	2 728	2 379	3 669	1 438	9 452	2 916	29 652
3	1 916	3 363	798	3 035	2 603	3 631	4 412	7 647	3 273	31 820
4	2 028	3 575	1 154	3 117	2 885	2 606	3 799	8 761	3 675	32 921
5	2 523	4 263	835	3 271	3 041	1 699	2 212	7 720	3 699	30 535
6	2 678	3 826	541	3 702	3 413	1 848	2 487	8 736	3 864	32 568
7	2 730	3 729	636	3 654	3 571	2 209	2 907	11 653	3 415	36 435
8	2 940	4 644	633	4 247	4 335	2 387	3 095	11 039	3 316	39 114
9	3 025	3 942	617	4 879	4 996	2 727	3 533	16 189	3 328	46 106
1930	3 306	4 889	761	4 893	8 135	3 728	4 022	16 235	3 295	52 024
1	3 525	4 131	1 181	4 826	19 439	4 092	3 275	21 421	4 130	68 344
2	3 622	3 706	1 083	4 815	20 244	5 519	3 476	14 819	5 141	65 009
3	3 629	3 499	740	4 160	19 781	3 904	2 783	12 997	5 915	59 584
4	3 723	3 808	780	5 621	31 665	4 353	3 245	11 808	6 365	73 774
5	4 091	3 910	782	4 417	27 912	8 531	2 959	17 036	6 768	79 678
6	4 473	3 584	802	4 657	38 001	8 941	2 604	15 149	6 800	87 664
7	4 362	4 316	1 060	6 910	41 745	8 763	4 146	27 511	7 651	110 308

TABLEAU 1 (Fin)

	-1- administra- tion générale	-2- justice	-3- travaux publics	-4- éducation	-5- santé et bien- être social	-6- agriculture	-7- ressources naturelles	-8- transport	-9- service de la dette	-10- TOTAL ⁽¹⁾
1938	5 188	4 812	1 139	7 075	56 704	8 295	5 793	28 735	9 194	129 904
9	5 695	4 773	997	7 844	47 156	7 275	9 315	29 268	11 750	128 058
1940 ⁽³⁾	4 238	3 260	932	5 355	25 124	5 667	5 098	22 335	10 261	85 230
1	6 120	4 568	1 264	11 346	26 952	9 437	5 430	21 723	14 291	107 369
2	6 314	4 722	1 505	14 423	27 117	9 479	4 574	19 093	14 604	107 199
3	6 984	5 348	1 398	15 889	29 351	8 432	4 083	19 598	14 895	111 322
4	4 245	6 281	2 120	17 066	35 036	12 049	5 535	22 516	14 960	125 451
5	3 818	6 523	2 584	16 794	37 130	9 875	6 630	25 623	14 807	129 698
6	4 375	6 908	3 015	25 468	41 254	11 782	8 817	38 588	14 410	162 540
7	5 484	8 122	3 828	40 233	49 326	15 972	13 490	57 311	13 736	214 237
8	6 459	9 221	4 980	41 052	61 760	19 630	17 935	80 981	14 206	263 130
9	6 066	10 164	4 089	40 435	77 221	18 437	14 787	58 140	15 215	252 587
1950	6 625	11 456	4 115	46 364	88 271	17 116	13 847	55 145	15 139	269 104
1	7 022	13 018	4 357	46 083	81 133	18 296	15 793	85 902	15 567	300 358
2	9 005	16 212	4 874	54 885	84 185	19 910	22 803	106 447	14 799	347 348
3	8 326	17 971	4 991	57 635	96 567	19 610	23 686	86 900	14 435	345 427
4	9 164	17 971	5 492	73 709	112 634	20 009	23 819	93 434	16 637	390 085
5	10 416	18 261	6 655	83 170	124 176	23 410	27 291	112 119	16 459	443 717
6	12 982	18 202	7 337	92 192	130 464	27 254	28 124	126 341	16 749	481 497
7	11 875	19 932	9 050	117 256	160 371	27 266	30 604	127 520	16 974	544 309
8	12 598	24 299	8 888	124 659	184 306	29 633	29 773	138 410	16 747	586 292
9	14 401	29 443	10 206	142 102	209 405	35 392	33 076	153 181	16 774	670 315
1960	18 221	35 272	15 570	189 424	264 498	42 156	43 164	172 034	19 340	836 231
1	20 128	33 411	18 917	267 991	402 235	37 110	45 855	147 010	25 661	1 039 702
2	24 003	42 432	19 131	294 742	460 214	37 102	45 856	182 242	40 219	1 191 611
3	26 005	47 335	20 232	347 446	508 114	38 010	43 135	211 834	52 905	1 347 642
4	29 794	53 997	21 788	453 946	575 588	53 295	47 541	280 947	62 292	1 739 174
5	32 283	65 842	23 859	482 673	661 167	86 980	49 117	339 672	74 718	2 009 723
6	45 282	70 731	31 593	563 594	785 264	71 502	52 324	375 506	90 459	2 303 835
7	47 047	81 934	36 259	728 323	986 723	75 243	63 281	320 616	107 568	2 669 782
8	53 181	107 468	39 036	802 411	1 078 467	81 607	62 470	307 396	132 459	2 905 596
9	64 632	135 482	55 146	961 988	1 256 941	69 935	72 954	322 654	154 826	3 351 495

- NOTES: 1. La différence entre le total (colonne 10) et la somme des colonnes 1 à 9 est égale aux « dépenses diverses ».
2. Année fiscale commençant dans l'année indiquée. L'année fiscale au Québec se termine le 30 juin de 1867 à 1940 et le 31 mars depuis 1941.
3. 9 mois seulement.

TABLEAU 2
REVENUS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SELON LA CATÉGORIE 1867-1969
(EN MILLIERS DE DOLLARS COURANTS)

	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-
	transferts du gouvernement fédéral	taxes	autres revenus	total [(1)+(2)+(3)]	emprunts ⁽⁴⁾
1867 ⁽¹⁾	915	—	619	1 534	—
8	980	—	696	1 676	—
9	860	—	803	1 663	—
1870	789	—	862	1 651	—
1	800	—	946	1 746	—
2	800	—	1 195	1 995	—
3	1 014	—	1 019	2 033	—
4	1 015	—	1 220	2 235	3 697
5	1 014	—	1 318	2 332	—
6	1 014	—	1 412	2 426	4 185
7	1 014	—	1 006	2 020	800
8	1 515	—	1 285	2 800	2 823
9	1 140	—	1 338	2 478	50
1880	1 014	—	2 205	3 219	2 903
1	1 014	—	3 024	4 038	335
2	1 014	17	2 432	3 463	-7
3	1 014	6	2 100	3 120	1 945
4	1 202	—	1 788	2 990	176
5	1 315	—	1 750	3 065	220
6	1 261	—	1 734	2 995	259
7	1 261	556	1 993	3 810	2 278
8	1 261	149	2 306	3 716	21
9	1 279	129	2 163	3 571	—
1890	1 279	138	2 042	3 459	2 223
1	1 279	139	2 056	3 474	3 035
2	1 299	634	2 469	4 402	150
3	1 280	659	2 371	4 310	1 542
4	1 280	650	2 403	4 333	963
5	1 230	593	2 508	4 331	585
6	1 256	454	2 167	3 877	3 048
7	1 264	389	2 575	4 228	—
8	1 322	469	2 434	4 224	—
9	1 278	459	2 715	4 452	—
1900	1 279	378	2 950	4 607	—
1	1 279	467	2 788	4 534	—
2	1 282	389	3 039	4 710	—
3	1 282	720	2 902	4 904	—
4	1 269	529	3 256	5 054	—
5	1 266	794	10 332 ⁽²⁾	12 382	-6 536
6	1 243	1 084	2 946	5 273	—
7	1 867	1 241	2 926	6 034	-16
8	4 207	1 371	3 189	8 767	-2 683
9	1 782	1 645	3 151	6 578	—

TABLEAU 2 (Suite)

	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-
	transferts du gouvernement fédéral	taxes	autres revenus	total [(1)+(2)+(3)]	emprunts ⁽⁴⁾
1910	1 761	1 901	3 375	7 037	-107
1	2 465	2 112	3 923	8 500	-82
2	2 135	2 219	4 186	8 540	1 702
3	2 168	2 625	4 464	9 257	2 677
4	2 236	2 699	5 013	9 948	7 248
5	2 272	2 608	5 058	9 938	3 968
6	2 271	3 033	5 459	10 763	1 269
7	2 299	6 171	5 719	14 189	517
8	2 308	3 172	7 504	12 984	1 045
9	2 309	3 613	8 928	14 850	4 527
1920	2 428	3 949	10 128	16 505	7 847
1	2 758	5 224	15 238	23 220	2 107
2	2 797	5 071	16 778	24 646	4 947
3	2 681	5 620	18 485	26 786	5 000
4	2 512	5 807	19 175	27 494	5 245
5	2 598	6 084	21 021	29 703	1 560
6	2 870	7 942	23 032	33 844	647
7	2 685	9 441	25 270	37 396	72
8	2 686	11 695	29 896	44 277	-3 000
9	2 483	13 718	30 764	46 965	-3 193
1930	3 158	15 182	30 236	48 576	4 355
1	7 975	13 055	27 165	48 195	17 673
2	8 189	13 011	23 732	44 932	20 935
3	7 465	12 751	20 656	40 872	16 365
4	14 519	13 646	23 949	52 114	23 730
5	11 112	19 264	23 298	53 674	27 575
6	12 529	25 134	27 197	64 860	26 098
7	16 762	30 820	27 972	75 554	49 656
8	14 590	35 626	30 420	80 636	51 306
9	14 914	32 964	28 894	76 772	62 179
1940 ⁽³⁾	11 226	37 766	24 155	73 147	22 602
1	11 834	60 967	42 185	114 986	5 205
2	30 567	40 185	44 923	115 675	-2 295
3	25 830	46 286	45 650	117 766	7 960
4	34 049	38 901	49 854	122 804	17 950
5	33 619	45 217	57 864	136 700	-16 670
6	35 814	59 672	78 479	173 965	-5 759
7	41 888	124 391	78 201	244 480	-16 877
8	24 127	129 122	85 213	238 462	47 930
9	30 256	136 272	100 367	266 895	-5 492
1950	36 887	157 590	94 134	288 611	-25 400
1	28 104	184 521	105 764	318 389	14 300
2	19 910	189 080	110 254	319 244	-144 875
3	21 773	201 062	112 898	335 733	-37 477
4	22 663	235 087	122 270	380 020	-2 315

TABLEAU 2 (Fin)

	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-
	transferts du gouvernement fédéral	taxes	autres revenus	total [(1)+(2)+(3)]	emprunts ⁽⁴⁾
1955	25 770	295 676	136 478	457 924	-2 361
6	26 303	319 088	148 899	494 290	17 345
7	65 654	339 077	155 438	560 169	-5 000
8	94 916	363 709	154 158	612 783	-11 350
9	119 783	389 870	166 936	676 589	-24 066
1960	148 451	415 327	166 569	730 347	110 680
1	233 842	519 921	188 694	942 457	91 469
2	287 222	589 589	207 641	1 084 452	173 654
3	300 235	666 647	229 448	1 196 330	138 214
4	381 987	871 409	238 208	1 491 604	206 593
5	339 205	1 135 985	281 147	1 756 337	209 187
6	457 053	1 309 814	317 804	2 084 671	257 022
7	531 040	1 540 442	380 091	2 451 573	117 148
8	645 702	1 852 208	325 566	2 823 476	156 166
9	715 313	2 044 264	395 812	3 155 389	246 175

- NOTES: 1. Année fiscale commençant dans l'année indiquée.
 2. Inclut la vente du chemin de fer « Québec, Montréal, Ottawa & Occidental » pour 7 millions de dollars.
 3. 9 mois seulement.
 4. Il s'agit de l'emprunt net, égal à la somme des entrées de fonds provenant des obligations, emprunts temporaires, bons du trésor, emprunts sous la Loi des bons chemins et autres objets spécifiques, moins tous les remboursements de ces emprunts effectués pendant l'année.

FIGURE 1
 DÉPENSES ET REVENUS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1867-1969
 (EN DOLLARS COURANTS)

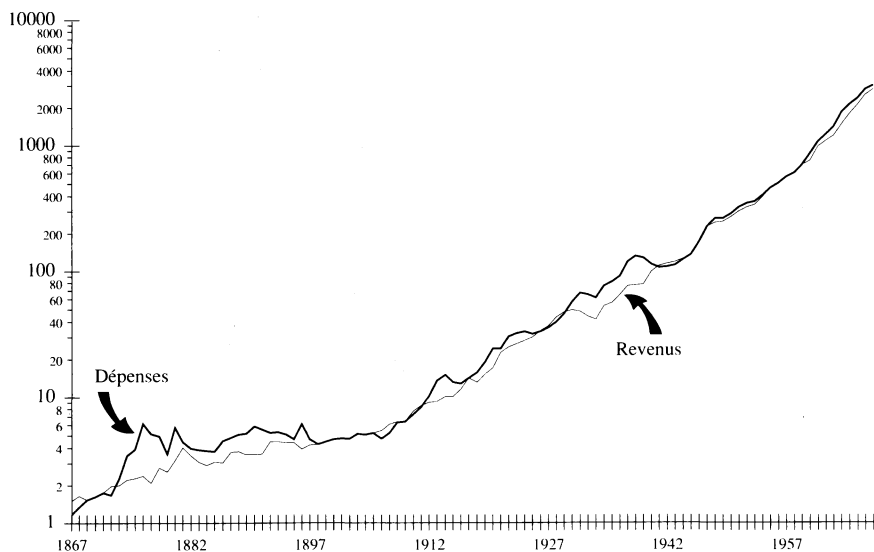


FIGURE 2
DÉPENSES RÉELLES PER CAPITA DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1867-1969
 (EN DOLLARS DE 1971)

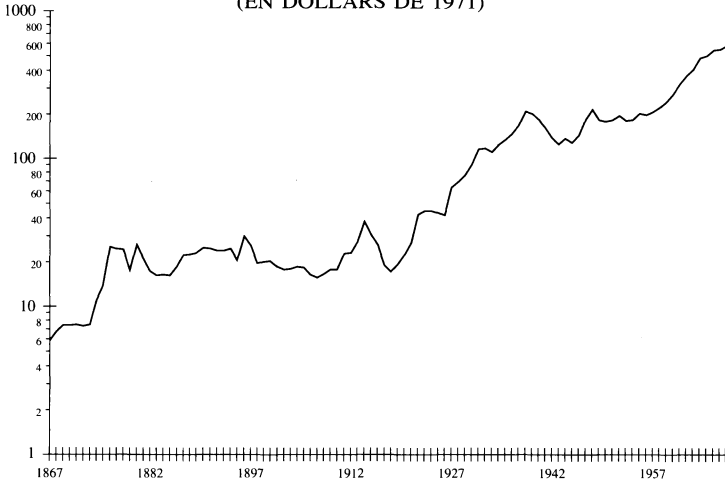
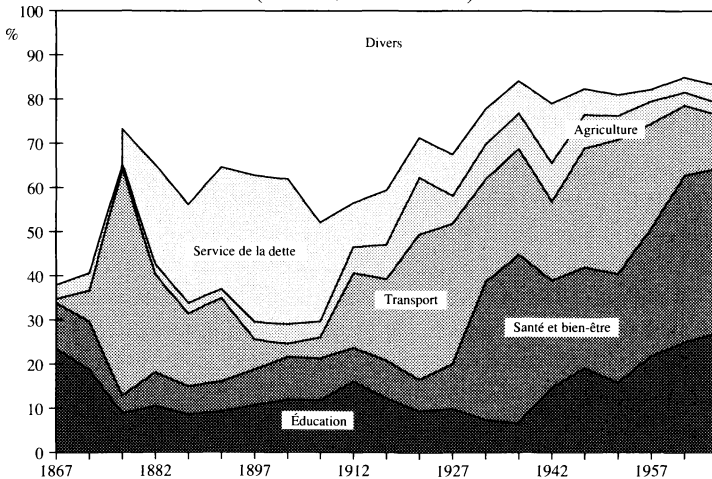


FIGURE 3
DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC PAR FONCTION, 1867-1969
 (EN POURCENTAGE)



3.1 « Le monde du 19e siècle » : 1867-1914

Au moment de la Confédération, l'opinion générale à propos du rôle de l'état est que « le gouvernement qui gouverne le mieux gouverne peu ». Dans cette optique, l'activité gouvernementale doit se limiter à maintenir l'ordre et la justice et à fournir les travaux publics qui ne seraient pas offerts autrement. Les gouvernements provinciaux du nouveau Dominion sont encore plus contraints parce que le gouvernement central se charge des fonctions les plus importantes à l'époque : la défense, le développement économique, le transport et le pouvoir

de se procurer des revenus par n'importe quelle forme de taxation. Aux provinces est laissé le contrôle de la justice, de l'éducation, de la santé et du bien-être, alors considérés comme des responsabilités mineures, et un pouvoir de taxation restreint aux taxes directes, source de revenu insignifiante et très impopulaire, et aux licences et permis.

L'incertitude sur le partage de la dette du Canada-Uni entre le Québec et l'Ontario¹⁰ est un facteur supplémentaire d'explication des engagements modestes du gouvernement québécois. Pendant son premier mandat (1867-1871), le gouvernement Chauveau dépense moins de 2 millions de dollars par année; plus de la moitié de cette somme est consacrée au maintien de l'ordre social. Les revenus du gouvernement, dont 60 pour 100 proviennent de la subvention fédérale, sont un peu plus élevés, ce qui laisse un léger surplus chaque année.

En 1873, après de longues et difficiles négociations, la question du partage de la dette est finalement réglée: le gouvernement fédéral l'assumera en entier. Cet arrangement ouvre la voie à une hausse des dépenses du gouvernement québécois. Ainsi commence la fièvre des chemins de fer qui balayera la province jusque dans les années 1890. En 1875, il y a 1 024 milles de chemins de fer au Québec; 90 pour 100 sont situés dans la région plus peuplée de la rive sud du Saint-Laurent, reliant celle-ci aux États-Unis (Hamelin et Roby (1971 :129)). Bientôt, la population, le clergé et les politiciens de la rive nord commencent à réclamer des chemins de fer¹¹. Le gouvernement du Québec dépensera plus de 26 millions de dollars (17 millions en termes nets¹²) en aide à la construction de chemins de fer entre 1873 et 1900; la rive nord, en particulier le « Québec, Montréal, Ottawa & Occidental », recevra la part du lion.

Les conséquences sur les finances publiques de la province sont dramatiques¹³. De 1867 à 1896, les dépenses sont multipliées par six et les revenus par trois. Certaines années, les dépenses affectées aux chemins de fer représentent la moitié du budget total. Elles doivent être financées par des emprunts. La dette publique, qui est nulle en 1870, passe à 15 millions de dollars en 1880 et atteint 25 millions dans les années 1890. Le service de la dette absorbe le tiers des dépenses au tournant du siècle. Le ton des discours du budget change rapidement. Dans un intervalle de dix ans, il passe de « Je ne suis pas l'homme à plonger dans l'endet-

10. Le Canada-Uni (composé du Bas et du Haut Canada, qu'on appellera en 1867 le Québec et l'Ontario) avait accumulé au moment de la Confédération une dette de plus de 70 millions de dollars. Selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral en assumait 62,5 millions de dollars, le reste devant être partagé entre le Québec et l'Ontario. Voir Vallières (1983 :534).

11. Cette histoire fascinante est racontée en détail par Young (1978).

12. Des recettes d'opération de 2 millions de dollars et le prix de vente de 7,5 millions de dollars doivent être déduits des dépenses.

13. Young (1978 :14) utilise l'année 1875 pour montrer à quel point les dépenses du gouvernement pour les chemins de fer sont disproportionnées. Cette année-là, le discours du budget incluait des items traditionnels, comme 3 000\$ pour la bibliothèque du parlement, 11 000\$ pour des chemins de colonisation, 720\$ pour des réparations au palais de justice de Gaspé, 66 000\$ pour la police et 233 410\$ pour l'éducation. Mais il annonçait en même temps que le gouvernement devenait propriétaire d'un chemin de fer et encourrait des coûts de construction estimés à 10 millions.

tement » en 1874 à « ... ce n'était pas de l'extravagance, mais l'esprit du progrès » en 1882, puis à « si nous ne faisons pas quelque chose... nous allons faire banqueroute » en 1884.

Ces données ne surprendraient pas Bates ou Buckley (quoique l'emploi par ce dernier du terme « modeste » pour qualifier la croissance de la dette doive être corrigé) qui ont reconnu que le gouvernement avait été très actif dans le domaine des chemins de fer à l'époque. Mais elles ne confirment pas les interprétations de Marr et Paterson (un gouvernement « historiquement non-engagé ») ou de Minville (un gouvernement « instinctivement apeuré par les obligations trop lourdes »).

Du côté des revenus, les sommes reçues du gouvernement fédéral demeurent autour de 1 à 1,3 million de dollars jusqu'en 1907. Mais alors que ce montant représentait 60 pour 100 des revenus en 1867, il n'équivaut plus qu'à 30 pour 100 en 1990. La dépression de la seconde moitié des années 1870 affecte sérieusement d'importantes sources de revenu comme celle des terres de la couronne. Le gouvernement essaie de trouver des nouvelles sources en introduisant en 1882 une taxe sur le capital des sociétés et en 1892 des droits de succession. L'impôt sur les sociétés est immédiatement contesté en cour ; il n'est déclaré constitutionnel par le Conseil privé que cinq ans plus tard.

Les finances de la province à la fin du siècle sont dans un état inquiétant. Le réseau de chemins de fer s'étend à la plus grande partie du territoire : il rejoint les régions peu peuplées et éloignées de la Gaspésie, du Lac St-Jean et de l'Abitibi. Le gouvernement fait donc une pause de 1896 à 1911 avec des dépenses demeurant à peu près constantes au niveau de 4 à 6 millions de dollars défrayées par des revenus du même ordre. Comme le montre la figure 2, en termes réels per capita, les dépenses diminuent même. La Loi des bons chemins de 1912 autorisant le gouvernement à emprunter pour la construction de routes les relancera. À la veille de la Grande guerre, le Gouvernement du Québec reste un gouvernement « très 19e siècle », dont les priorités sont l'ordre social et le transport. Les dépenses d'éducation, de santé et de bien-être, à l'exception de celles qui touchent les asiles d'aliénés, sont réduites au minimum.

3.2 « Les guerres et l'entre-deux-guerres » : 1915-1945

La guerre de 1914-18 bouleverse les finances du gouvernement fédéral, mais pas tellement celles des gouvernements provinciaux puisque seul le premier est responsable de la défense. De fait, comme on peut voir aux figures 1 et 2, la croissance des dépenses du gouvernement québécois ralentit durant la guerre. Dans les années 1920, elles repartent de plus belle avec une hausse marquée de 250 pour 100 pour la décennie. À la fois répondant à la demande d'automobiles et la stimulant, la catégorie de dépenses la plus importante est la construction de routes, qui représente près du tiers du budget et porte la responsabilité principale de la réapparition des déficits de 1912 à 1925. Ces déficits sont peut-être

un peu surprenants si l'on se rappelle l'influente¹⁴ interprétation de Bates d'un gouvernement produisant une « longue série de surplus budgétaires unique en son genre au Canada ». Cependant, sa conclusion semble refléter plus les discours politiques que les comptes publics eux-mêmes. En effet, à partir de 1896, les ministres des Finances libéraux se félicitent systématiquement et copieusement pour les formidables surplus budgétaires engendrés par une administration responsable et les mettent en contraste avec les terribles déficits du parti conservateur d'avant 1896. Pour ce faire, il exclut les dépenses de voirie en alléguant qu'elles sont financées par des emprunts spéciaux, mais considèrent toutes les dépenses (y compris celles des chemins de fer) dans les déficits du 19^e siècle.

Les années 1920 marquent le début, au Québec, de l'intervention de l'État dans le domaine social avec la Loi de l'assistance publique de 1921, en vertu de laquelle le gouvernement provincial, les municipalités¹⁵ et les institutions charitables privées doivent assumer chacun le tiers des coûts des soins fournis aux démunis en institutions. Jusqu'à cette date, le secours aux pauvres et aux malades avait été une affaire de famille, de paroisse et des institutions de charité sous le contrôle des communautés religieuses. Mais l'industrialisation et l'urbanisation¹⁶ de la fin du 19^e siècle et du début du 20^e siècle bouleversent la structure familiale rurale et traditionnelle, au point où, à la fin de la Grande guerre, les problèmes sociaux dépassent les capacités de l'Église catholique et du système de charité privé. L'État se voit forcé d'intervenir. La loi de 1921 provoque une violente controverse politique, mais, si on fait abstraction des programmes d'aide aux chômeurs des années 1930, elle demeurera jusqu'aux années 1960 le fer de lance de l'intervention du gouvernement dans le domaine social.

Les années 1920 sont aussi témoins d'efforts importants dans le domaine de l'éducation, en particulier dans le secteur technique et professionnel. Alors que toutes les subventions aux universités et collèges augmentent, la plupart continuent d'aller aux écoles normales, à l'École polytechnique et à l'École des Hautes Études Commerciales. Le gouvernement Taschereau introduit également un niveau « élémentaire avancé public », réforme plus ou moins réussie car il ne permet pas d'accéder à l'université.

Finalement, dans une première nord-américaine, le gouvernement établit en 1921 un monopole d'État de la vente des permis et boissons alcooliques, la Commission des liqueurs du Québec. Cette prise de contrôle de l'alcool par les

14. Influente, car on la retrouve un peu partout depuis : dans la thèse de maîtrise de Jauron (1954), dans le volume d'histoire économique du Québec d'Armstrong (1984) et même, plus récemment, dans *la Presse* pour le numéro spécial d'économie de son centenaire (Dubuc, 9 janvier 1984).

15. La part des municipalités est passée d'un tiers en 1921-33 à 15 pour 100 en 1952. Elle est devenue nulle en 1960 (Gow 1980:103).

16. En dépit de tous les discours sur la vocation rurale du Québec, plus de la moitié de la population vit dans les villes et cités en 1921 selon le recensement.

pouvoirs publics à l'ère de la prohibition est fort controversée¹⁷, mais elle s'avère d'entrée une source très intéressante de revenus. La prospérité des années 1920 entraîne une exploitation accrue des ressources naturelles, une expansion du transport automobile et une augmentation de l'activité économique en général. On voit ainsi se gonfler les recettes du gouvernement en provenance de la taxe sur l'essence (introduite en 1924), des permis d'exploitation des ressources, de l'immatriculation des véhicules et de l'impôt sur le capital des sociétés.

La Grande dépression des années 1930 met fin à cette expansion en coupant radicalement les recettes à élasticité-revenu élevée. La première réaction du gouvernement est de sabrer dans les dépenses pour essayer de maintenir un « budget équilibré » selon l'orthodoxie fiscale de l'époque. Même si tous les gouvernements le prêchent, bien peu peuvent alors le mettre en pratique tellement le problème de chômage est grave et demande des mesures exceptionnelles. L'initiative viendra du gouvernement fédéral, avec sa Loi sur l'aide aux chômeurs de 1930 qui introduit un programme conjoint fédéral-provincial de subventions de secours direct et de travaux publics. Un total de 235 millions de dollars sera dépensé à ce titre au Québec de 1930 à 1939 : le gouvernement provincial fournira plus de la moitié de ce montant, le gouvernement fédéral et les municipalités, 30 et 20 pour 100, respectivement¹⁸.

En plus de ces mesures d'urgence, le programme conjoint de pensions de vieillesse est finalement adopté par le Gouvernement du Québec en 1936, neuf ans après son introduction par le gouvernement fédéral¹⁹, et des pensions aux mères nécessiteuses et aux aveugles sont payées à partir de 1939. Il s'ensuit que les dépenses provinciales de santé et de bien-être, qui avaient toujours représenté moins de 15 pour 100 du budget jusque là, en constituent, dans les années 1930, plus de la moitié. La construction des routes reste une proportion importante des dépenses (de 20 à 30 pour 100), alors que de nouveaux programmes remplacent la Loi des bons chemins dans la seconde moitié de la décennie. La part du budget consacrée à l'agriculture et à la colonisation est exceptionnellement élevée (près de 10 pour 100)²⁰, le retour à la terre étant considéré par certains comme une solution à la misère des chômeurs.

De 1929 à 1939, les dépenses triplent presque (de 46 à 128 millions), mais les revenus font moins que doubler (de 47 à 77 millions). Les plus durement touchés sont les revenus « autres » (voir le tableau 2), qui tombent de 31 millions

17. Résumant bien le dilemme, Henri Bourassa écrivait dans *le Devoir* du 29 janvier 1923 : « De deux choses l'une : ou le commerce des vins et liqueurs est immoral ; et alors pourquoi le seul gouvernement catholique du continent s'y plonge-t-il jusqu'au cou ? ou ce trafic est parfaitement légitime, et pourquoi un gouvernement qui se dit libéral le soustrait-il à l'activité des particuliers... ».

18. Ces données proviennent du *Rapport du bureau de la reconstruction économique de la province de Québec* du ministère des Travaux publics (1941 :92-104).

19. Sans beaucoup d'enthousiasme, semble-t-il, comme on peut lire dans le rapport de la Commission Montpetit sur la sécurité sociale (1933 :149) : « Le système canadien est une prime à l'imprévoyance, la négligence et la paresse ».

20. Il y a aussi un montant important de prêts (près de 14 millions) consentis aux agriculteurs par l'Office de crédit agricole du Québec, dont les opérations ne sont pas incluses dans nos données.

en 1929 à 21 millions en 1933 et ne remontent qu'à 29 millions à la fin de la décennie. Les revenus de taxation stagnent pendant la première moitié des années 1930 ; ils ne recommencent à augmenter qu'en 1935. Les transferts obtenus du gouvernement fédéral, eux, connaissent une hausse importante de 600 pour 100, passant de 2,5 millions en 1929 à 15 millions en 1939 en raison surtout des programmes conjoints mentionnés plus haut.

Ce n'est qu'avec le début de la Deuxième guerre mondiale que la Grande dépression se termine vraiment. Contrairement à la stratégie de financement par emprunt qu'il avait adoptée en 1914-18, le gouvernement fédéral annonce tôt son intention de « payer comptant » en essayant, autant que possible, de financer le coût de la guerre par l'impôt. Les accords de location fiscale, en vertu desquels le gouvernement fédéral loue les pouvoirs de taxation des provinces en échange d'un montant annuel fixe, font partie de ce plan de financement. Sous le gouvernement libéral de Godbout (1940-44), les dépenses ne croissent pas, mais d'importantes réglementations sont introduites dans divers domaines : le vote des femmes en 1940, l'éducation obligatoire en 1943, la nationalisation de la « Montreal Light, Heat & Power » et de la « Beauharnois Light, Heat & Power » pour créer Hydro-Québec en 1944.

3.3 « Les temps modernes » : 1946-1969

En 1944, Duplessis, qui demeurera au pouvoir jusqu'à sa mort en 1959, et son parti de l'Union nationale mettent fin au règne de près d'un demi-siècle (de 1896 à 1944, sauf la brève interruption de 1936 à 1939) des libéraux. La croyance générale dans l'historiographie canadienne veut que Duplessis ait été extrêmement conservateur, idéologiquement et financièrement²¹. D'une part, nos données corroborent cette idée d'un gouvernement vivant « selon ses moyens ». Les dépenses et les revenus évoluent de façon très semblable et les surplus budgétaires sont plus fréquents que les déficits (voir la figure 1). Mais, d'autre part, elles ne confirment pas que la structure des dépenses soit demeurée traditionnelle et que l'État-Providence n'ait pas gagné de terrain au Québec avant la Révolution tranquille des années 1960²². Les dépenses en éducation, en santé et en bien-être représentent de 40 à 50 pour 100 du total (voir la figure 3), alors que les dépenses plus traditionnelles du maintien de l'ordre et de la justice comptent pour moins de 10 pour 100 pendant toute la période de l'après-guerre. Cette évolution soutient plutôt la conclusion de Latouche (1974) qu'en dépit d'une hausse marquée des dépenses de 1960 à 1965, il n'y a pas eu de réorientation radicale des priorités telles que reflétées par la composition du budget.

21. Voir, entre autres, Quinn (1963 :76-86), Boismenu (1981 :263-266), McRoberts et Postgate (1983 :79-83, 96-97).

22. C'est l'interprétation traditionnelle, comme nous l'avons vu en introduction. Voir, par exemple, Cook (1966), Faucher (1974) ou McRoberts et Postgate (1980).

L'éducation est, de fait, le poste budgétaire qui connaît la croissance la plus rapide sous Duplessis. Multipliées par huit entre 1945 et 1959 (plutôt que par cinq, comme c'est le cas pour les dépenses totales), les dépenses en éducation passent de 17 à 142 millions de dollars et leur part dans le budget de 13 à 23 pour 100. Comme le montre le tableau 3, cette proportion se compare bien aux autres provinces, en particulier si on garde à l'esprit la présence de l'Église catholique dans le secteur post-élémentaire.

TABLEAU 3
PROPORTION DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DES GOUVERNEMENTS
PROVINCIAUX ALLANT À L'ÉDUCATION EN 1959
(EN %)

Québec	23,0
Alberta	34,1
Colombie-Britannique	22,2
Île du Prince-Édouard	19,4
Manitoba	27,6
Nouveau-Brunswick	17,5
Nouvelle-Écosse	27,9
Ontario	29,0
Saskatchewan	23,6
Terre-Neuve	37,5

SOURCE: Statistique Canada, no. 81-568, *Recueil de statistiques chronologiques de l'éducation*

Du côté des recettes, les impôts sont la catégorie qui croît le plus rapidement ; ils sont multipliés par neuf au cours de la période de 1945 à 1959. En 1959, ils constituent 58 pour 100 du revenu total du gouvernement. Les plus importants sont la taxe de vente, la taxe sur l'essence et l'impôt des sociétés. L'impôt sur le revenu personnel, réintroduit en 1954, ne compte alors que pour 14 pour 100 des revenus totaux. Avant l'introduction de la péréquation, la part des transferts fédéraux tombe de 25 pour 100 des revenus en 1946 à 5 pour 100 dix ans plus tard²³.

La dernière décennie de notre étude est la plus célèbre en ce qui concerne l'activité gouvernementale. Le terme « Révolution tranquille » est inventé par les journalistes pour décrire la transformation du rôle de l'État. Les gestes les plus importants du gouvernement libéral de Lesage pendant ses deux mandats (1960-65) touchent trois domaines : les ressources naturelles avec la nationalisation de l'électricité en 1962, la santé avec l'assurance-hospitalisation en 1961, et l'éducation. L'ensemble des lois de 1961 connu sous le nom de « Grande charte de l'éducation » crée la Commission d'enquête Parent et établit le principe de l'éducation secondaire gratuite pour tous. En 1965, le ministère de l'Éducation est créé et 55 commissions scolaires sont mises sur pied.

23. Cette baisse peut s'expliquer en partie par le retrait du Québec des deux prolongations (de 1947 à 1952 et de 1952 à 1957) des accords de location fiscale.

En 1966, l'Union nationale, avec Johnson à sa tête, revient au pouvoir, en partie à cause d'un système électoral qui lui permet d'obtenir une majorité des sièges avec seulement 40 pour 100 du vote (par comparaison à 47 pour 100 pour les libéraux) et en partie à cause d'une réaction conservatrice à la Révolution tranquille. À un rythme un peu plus lent, les réformes continuent cependant : les premiers CEGEPs ouvrent leurs portes en 1967 et le réseau universitaire public (Université du Québec) en 1969. Finalement, l'assurance-maladie universelle est implantée en 1969-70.

Sans aucun doute, la croissance de 400 pour 100 (260 pour 100 en termes réels) des dépenses du gouvernement du Québec pendant cette décennie est impressionnante. Le mouvement vers l'État-Providence qu'on remarquait déjà à l'époque de Duplessis est non seulement maintenu, mais accentué avec des dépenses en éducation, en santé et en bien-être qui en viennent à représenter les deux tiers du budget provincial à la fin des années 1960. Les revenus augmentent presque autant que les dépenses et laissent un déficit annuel de l'ordre d'environ 200 millions de dollars. Les recettes fiscales augmentent particulièrement rapidement (de 415 à 2044 millions), notamment avec l'évolution des relations fiscales fédérales-provinciales lorsque le Québec se retire de plusieurs programmes conjoints en échange d'abattements d'impôts.

Cette croissance remarquable de l'activité gouvernementale pendant les années 1960 n'est pas un phénomène unique au Québec. L'Ontario connaît à l'époque des taux de croissance très semblables²⁴. En fait, depuis les années 1950, c'est le cas du gouvernement canadien, de celui des autres provinces et de la majorité des pays industriels. Néanmoins, ce qui semble unique au Québec, ce sont les changements institutionnels amenés par le déplacement de l'Église catholique et du gouvernement fédéral effectué par le gouvernement québécois. Dans les domaines de l'éducation, de la santé et du bien-être social, le gouvernement québécois remplace l'aide financière de jadis par un contrôle direct des institutions jusque là dirigées par l'Église. Il devient aussi plus revendicateur et se retire de plusieurs programmes fédéraux-provinciaux pour établir ses propres programmes de rentes et d'assurance-maladie.

En 1969, la taille et la composition des dépenses du Gouvernement du Québec n'ont plus rien à voir avec celles de 1867. Les dépenses qui se chiffraient à un peu plus de 1 million de dollars en 1867, totalisent plus de 3 milliards en 1969 ; elles ont été multipliées par 3000. Puisque les prix et la population augmentent chacun de 400 pour 100 environ pendant cette période, les dépenses réelles per capita sont elles-mêmes multipliées par 100. De plus, leur composition change radicalement : alors qu'en 1867 le maintien de la justice et de l'ordre

24. Les estimations des taux de croissance annuels des dépenses totales réelles per capita pour les années 1960 sont de 9,6 pour 100 pour le Québec et de 8,0 pour 100 pour l'Ontario (Dupré 1987:241).

représente près de la moitié des dépenses budgétaires et les dépenses sociales, moins du quart, leurs proportions respectives sont 8 et 60 pour 100 un siècle plus tard.

4. CONCLUSION

La description sommaire des chiffres qui précède ouvre tout un champ de questions intéressantes à approfondir. Par exemple, il serait utile d'examiner en détail quelques épisodes historiques aussi importants qu'intrigants, tels que la nationalisation de l'alcool en 1921, le délai de neuf ans pour adopter le plan fédéral des pensions de vieillesse de 1927, la croissance étonnamment rapide des dépenses d'éducation sous Duplessis ou les grandes réformes des années 1960.

La description de la troisième section montre également très bien à quel point les dépenses sont un indicateur partiel de l'activité gouvernementale. En effet, Hydro-Québec, pourtant un symbole majeur du rôle de l'État québécois, est laissée de côté dans un examen des dépenses budgétaires, parce qu'elle est une entreprise publique. Un autre exemple est l'agriculture, qui occupe une proportion étonnamment petite du budget du gouvernement provincial pendant toute la période (sauf pendant la dépression), malgré la prétendue vocation rurale du Québec. Une plus intense activité de prêts et de réglementation a pu compenser cette relative absence du budget, mais il faudra le vérifier ultérieurement.

Dans l'intervalle, nous espérons avoir atteint l'objectif primordial de cet article, qui est de diffuser un ensemble de données historiques originales sur les finances publiques du Québec dans l'espoir qu'elles seront utiles aux chercheurs intéressés, économistes, économètres ou historiens.

ANNEXE A

COMPOSITION DES DIX CATÉGORIES DE DÉPENSES GOUVERNEMENTALES

1. *Administration générale*
bureau du lieutenant-gouverneur
conseil exécutif
assemblée législative
conseil législatif
élections
traitements et pensions des fonctionnaires
2. *Justice*
palais de justice
prisons
écoles de réforme
police
3. *Travaux publics*
édifices du parlement
Spencer Wood
édifices publics
4. *Éducation*
écoles primaires
écoles normales
écoles techniques, agricoles, des mines, des forêts, domestiques
universités et collèges
pensions des enseignants
bourses et dépenses diverses (bibliothèques, archives...)
5. *Santé et bien-être social*
asiles d'aliénés
hôpitaux et institutions de charité
santé publique (vaccins, Ligue de la tuberculose, Bureau de la santé, Goutte de lait, unités sanitaires)
assurance-hospitalisation
aide aux chômeurs (secours direct et certains travaux publics impossibles à allouer à la catégorie concernée)
pensions de vieillesse
aide aux mères nécessiteuses
pensions aux handicapés
logement
allocations familiales
6. *Agriculture et colonisation*
aide aux sociétés agricoles
aide à l'industrie laitière
Office de crédit agricole (prêts exclus)
subventions au drainage, à l'horticulture, à l'élevage, à la betterave à sucre...
office de commercialisation des produits agricoles
électrification rurale
colonisation
immigration
7. *Ressources naturelles*
terres de la couronne
bois et forêts ; parcs provinciaux
mines
chasse et pêche
ressources hydrauliques (Commission des eaux courantes, Bureau provincial de l'électricité)
8. *Transport*
chemins de fer
ponts et routes
autoroutes
transport maritime
transport aérien
9. *Service de la dette*
intérêt
commissions et autres frais
10. *Divers*
subventions aux municipalités
industrie et commerce
culture et loisir (musées, radio, tourisme...) travail (inspection des usines, arbitrage, prévention des accidents de travail, centres de main d'oeuvre) dépenses spéciales (aide aux sinistrés, donations de guerre...)

BIBLIOGRAPHIE

- ARMSTRONG, ROBERT, *Structure and Change : An Economic History of Quebec*, Gage Publishing Co., Toronto, 1984.
- BATES, STEWART, *Financial History of Canadian Governments*, étude de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales, Ottawa, 1939.
- BÉLANGER, GÉRARD, « Étude comparative du secteur public québécois », *Revue Commerce*, avril 1981, pp. 70-96.
- BERNARD, ANDRÉ, « Parliamentary Control of the Public Finances in the Province of Quebec », thèse de maîtrise, Université McGill, 1964.
- BIRD, RICHARD, M., *The Growth of Government Spending in Canada*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1970.
- BOISMENU, GÉRALD, *Le duplessisme*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1981.
- BUCKLEY, KENNETH, *Capital Formation in Canada, 1896-1930*, Carleton Library, no. 77, McClelland et Stewart Ltée., 1955 (réimprimé en 1974).
- CALDWELL, GARY et CZARNOCKI, DAN, « Un rattrapage raté, le changement dans le Québec d'après-guerre, 1950-74 : une comparaison Québec-Ontario », *Recherches sociographiques*, vol. XVIII, no. 1, janvier-avril 1977, pp. 9-51.
- COLM, GERHARD, « The Government Sector : A Re-Examination of Controversial Issues » dans *Problems in the International Comparison of Economic Accounts*, Studies in Income and Wealth, N.B.E.R., vol. XX, 1957.
- COOK, RAMSAY, *Canada & the French Canadian Question*, MacMillan of Canada, Toronto, 1966.
- DRUMMOND, IAN, « The Ontario « Exchequer », 1867-1940 », texte non publié, Université de Toronto, 1980.
- DUPRE, RUTH, « The Evolution of Quebec Government Expenditures 1867-1969 », thèse de doctorat, Université de Toronto, 1987.
- EGGLESTON, WILFRID et KRAFT, C.T., *Dominion-Provincial Subsidies and Grants*, une étude de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales, Ottawa, 1939.
- FAUCHER, ALBERT, « The Economic Significance of the Quiet Revolution in Quebec », une allocution prononcée à la conférence d'études canadiennes, North Adams State College, Massachusetts, avril 1974.
- GOW, JAMES I., « Histoire de l'administration québécoise. Chronologie des programmes de l'état du Québec (1867-1970) », cahier de recherche du Département de sciences politiques, Université de Montréal, 1980.

- GOW, JAMES I., « Les dépenses du gouvernement du Québec (1867-1970) comme indicateur d'activités étatiques », texte non publié, département de sciences politiques, Université de Montréal, juin 1980 (révisé en 1981).
- HAMELIN, JEAN et ROBY, YVES, *Histoire économique et sociale du Québec 1851-1896*, Fides, Montréal, 1971.
- JAURON, Y.C., « Histoire des finances publiques de la province de Québec 1867-1953 », thèse de maîtrise en sciences économiques, Université de Montréal, 1954.
- LATOUCHE, DANIEL, « La vraie nature... de la Révolution tranquille », *Revue canadienne de science politique*, vol. VII, no. 3, septembre 1974, pp. 525-536.
- MARR, WILLIAM et PATERSON, DONALD, *Canada: An Economic History*, Macmillan of Canada, Toronto, 1980.
- MCRROBERTS, KENNETH et POSTGATE, DALE, *Développement et modernisation du Québec*, Boréal Express, Montréal, 1983.
- MINVILLE, ESDRAS, *Labor Legislation & Social Services in the Province of Quebec*, une étude de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales, Ottawa, 1939.
- PARENTEAU, ROLAND, « Finances provinciales 1947 », *L'Actualité économique*, vol. 23, no. 2, juillet 1947, pp. 357-366.
- PEACOCK, ALAN et WISEMAN, JACK, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom (1890-1955)*, Allen & Unwin, Londres, 2e édition, 1967.
- QUINN, HERBERT F., *The Union Nationale. A Study in Quebec Nationalism*, University of Toronto Press, Toronto, 1963.
- RENAUD, MARC, « Réforme ou illusion? Une analyse des interventions de l'État québécois dans le domaine de la santé », *Sociologie et sociétés*, vol. 9, no. 1, avril 1977, pp. 127-152.
- SHORTT, S.E.D., « The Canadian Hospital in the Nineteenth Century: An Historiographic Lament », *Journal of Canadian Studies*, vol. 18, no. 4, hiver 1983-4, pp. 3-14.
- VALLIERES, MARC, « Le gouvernement du Québec et les milieux financiers de 1867 à 1920 », *L'Actualité économique*, vol. 59, no. 3, septembre 1983, pp. 531-550.
- YOUNG, BRIAN J., *Promoters and Politicians: the North-Shore Railways in the History of Quebec, 1854-85*, University of Toronto Press, Toronto, 1978.

DOCUMENTS PUBLICS

- COMMISSION DES ASSURANCES SCOLAIRES DU QUÉBEC (Commission Montpetit), *Rapport*, Québec, 1933.

NATIONS UNIES, *A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions*, New York, 1958.

PROVINCE DE QUEBEC, *Comptes publics*, 1868-1969.

PROVINCE DE QUEBEC, *Rapport du bureau de la reconstruction économique de la P.Q.*, Ministère des Travaux publics, 1941.

STATISTIQUE CANADA, *Le système canadien des statistiques de la gestion financière des administrations publiques*, no. 68-506, hors-série, 1972.

STATISTIQUE CANADA, *Recueil de statistiques chronologiques de l'éducation*, no. 81-568, hors-série, 1978.

STATISTIQUE CANADA, *Statistiques financières des gouvernements provinciaux*, no. 68-207, annuel, 1950-1969.

URQUHART, M.C., BUCKLEY, K.A.H. et LEACY, F.H., *Statistiques historiques du Canada*, Ottawa, 1983.