

Les finances publiques depuis 1957

Roland Parenteau

Volume 37, numéro 4, janvier–mars 1962

Aspects de l'économie canadienne

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001705ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001705ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Parenteau, R. (1962). Les finances publiques depuis 1957. *L'Actualité économique*, 37(4), 693–712. <https://doi.org/10.7202/1001705ar>

Tableau I
Dépenses gouvernementales en pourcentage du P.N.B.,
1956 à 1961¹

Années	Fédéral	Provinces	Municipalités	Total
1956.....	14.9	5.4	5.9	26.1
1957.....	15.1	5.7	6.3	27.1
1958.....	16.5	6.2	6.9	29.7
1959.....	15.8	6.7	7.1	29.6
1960.....	15.9	7.5	7.5	30.9
1961.....	16.2	16.1		32.3

Ces chiffres excluent les transferts intergouvernementaux, ce qui tend à sous-évaluer l'influence de l'État sur l'économie. Certaines sommes font en effet partie de deux budgets publics au cours de la même année, une fois sous forme de subvention à un autre gouvernement et une autre fois sous forme de dépense spécifique, à l'un ou l'autre des postes du budget régulier. Ainsi en 1960, si l'on prend les dépenses totales du gouvernement fédéral, on obtient 18.6 p.c. du P.N.B. et non pas 15.9. Pour les gouvernements provinciaux, les dépenses brutes donnent 9.5 p.c. et non pas 7.5 p.c.

On aura remarqué que les gouvernements qui ont le plus profité de l'augmentation mentionnée sont les provinces et les municipalités. Cela coïncide avec un certain recul du gouvernement fédéral, recul tout à fait relatif cependant car les dépenses de celui-ci ont aussi augmenté tant en chiffres absolus qu'en proportion du P.N.B. Le budget fédéral avait subi entre 1950 et 1956 des hausses sensibles, imputables tant aux dépenses militaires qu'aux déboursés de sécurité sociale (caisse de sécurité de la vieillesse²). Mais par la suite, les accroissements furent plutôt d'ordre statutaire, les responsabilités nouvelles assumées par le Fédéral, en matière économique notamment, n'impliquant pas des déboursés importants.

En revanche, c'est aux gouvernements provinciaux et municipaux qu'incombait principalement la tâche de financer les grands programmes de voirie, de construction d'hôpitaux et d'écoles.

1. Canadian Tax Foundation, *The National Finances, 1961-62*, p. 12; D.B.S., *National Accounts, Income & Expenditure, Preliminary Annual 1961*.

2. Celle-ci a toujours été exclue par le gouvernement fédéral des comptes budgétaires. C'est une procédure que nous n'approuvons pas. Aussi nos chiffres incluent-ils ces données.

L'accroissement de la population canadienne dans l'après-guerre a constitué le principal stimulant à une activité de ce genre, sans compter qu'au cours de la Grande Dépression on avait négligé passablement de reconstituer le «capital social». La concurrence entre divers gouvernements, en particulier entre Ottawa et les provinces, dans le partage du gâteau fiscal, allait amener une orientation nouvelle des relations fédérales-provinciales. Ce sont ces divers aspects des finances publiques, depuis 1956, que nous allons brièvement rappeler au cours des pages qui suivent.

* * *

Si l'on envisage l'évolution des finances publiques sur une période de six ans, du 1^{er} avril 1956 au 31 mars 1962, on se rend compte qu'à peu près tous les postes ont subi des accroissements. L'exception la plus notable est celle des dépenses de la *défense nationale*, qui après la brusque montée consécutive à la guerre de Corée, qui les a portées à près de 2 milliards de dollars en 1952-53, se sont mises à fléchir graduellement par la suite jusqu'à un minimum de 1,439 millions¹ en 1958-59, pour s'accroître de nouveau légèrement par la suite. Le résultat net, du point de vue finances publiques, c'est que ce type de dépenses qui représentait encore 35 p.c. du total au début de la période qui nous concerne, n'en représente plus maintenant que 23 p.c.

En revanche, les dépenses de *sécurité sociale* ont poursuivi durant cette période leur marche ascendante, au point qu'elles atteignent, selon les chiffres provisoires de 1961-62, plus de 2 milliards de dollars. Il faut ajouter que tous nos chiffres incluent les déboursés de la Caisse de Sécurité de la Vieillesse, que le ministre des Finances persiste à laisser en dehors du budget, on ne sait trop pourquoi. Ils comprennent aussi la participation gouvernementale au Fonds d'Assurance-Chômage, tant sous forme de cotisations au fonds lui-même que sous forme de remboursement des frais d'administration.

1. Ce chiffre de 1,439 millions se trouve en réalité légèrement sous-évalué par rapport aux dépenses réelles, par suite d'un artifice comptable qui a permis de vider une réserve de quelque 200 millions constituée auparavant. Cf. *L'Actualité Économique*, juil.-sept. 1959, p. 309.

Tableau II
Principaux postes de dépenses du gouvernement fédéral,
1956-57 à 1961-62¹

(en millions de dollars)

	1956-57	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61	1961-62 (estimé)	Augmen- tation 1957 à 1962 (en p.c.)
Dettes publiques	534	567	698	783	797	839	+ 57
Subventions aux provinces	395	383	467	519	538	541	+ 37
Défense nationale	1,780	1,684	1,439	1,533	1,539	1,647	- 7
Santé et bien-être	1,203	1,380	1,608	1,763	1,869	2,100	+ 74
Ressources et développement	248	277	387	448	511	557	+125
Travaux publics	165	206	221	212	195	185	+ 12
Transports	147	171	224	242	259	416	+183
Total des dépenses énumérées	4,472	4,668	5,044	5,500	5,708	6,285	+ 41
P.c. par rapport aux dépenses totales	86	85	88	88	87	87	
Grand total des dépenses	5,172	5,457	5,738	6,281	6,554	7,188	

Le détail des dépenses de sécurité sociale en 1956-57 et en 1961-62 montre sur quels points ont porté surtout les changements.

Tableau III
Dépenses de sécurité sociale²

	1956-57	1961-62	Augmentation
	(en millions de dollars)		
Pensions aux vieillards, aveugles, invalides	410	676	+266
Allocations familiales	398	521	+123
Aide aux chômeurs	74	191	+117
Subventions générales à la santé	36	49	+ 13
Assurance-hospitalisation	—	284	+284
Anciens combattants	252	334	+ 82
Autres dépenses	34	45	+ 11
	1,204	2,100	+896

Il est évident que l'assurance-hospitalisation, inaugurée dès l'année 1958-59 dans certaines provinces, compte pour une part

1. Chiffres tirés de *L'Actualité Économique*, avril-juin 1961, p. 171; et pour 1961-62, tirés des *Documents budgétaires*, Débats de la Chambre des Communes, 10 avril 1962, pp. 119 à 122.

2. Mêmes sources qu'au tableau II.

appréciable dans l'accroissement des dépenses de sécurité sociale. La hausse subie entre les deux dernières années (de 189 à 284 millions de dollars) s'explique par le fait que la province de Québec a adhéré tardivement à ce programme, dont les frais sont assumés conjointement par le Fédéral et les provinces.

Par ailleurs, au cours de la période, la population canadienne s'étant accrue d'environ $\frac{1}{6}$, il était normal que les prestations sociales subissent une hausse, sans compter que les taux ont été relevés à diverses reprises. Ainsi les pensions de retraite aux vieillards, de même que les pensions aux invalides et aux aveugles sont passées de 40 dollars par mois à 46 dollars, puis à 55 dollars en 1957. La dernière hausse, annoncée au cours de la session de 1962, qui portera ces pensions à 65 dollars, ne s'est pas encore reflétée sur les statistiques. Elle aura pour effet de bouleverser de nouveau l'équilibre de la Caisse de Sécurité de la Vieillesse, qui a la charge de verser les prestations universelles aux vieillards de 70 ans et plus. Cette Caisse, en effet, qui avait connu des déficits depuis le début, n'avait réussi à obtenir des excédents que depuis 1959, année où l'on avait brusquement accru ses recettes de 50 p.c. en portant les taux des taxes qui l'approvisionnaient à 3 p.c. (taxe de vente, impôt sur les bénéfices des compagnies et impôt sur les particuliers).

Une autre évolution digne de mention au cours de la période, c'est celle de l'assistance-chômage, mesure d'inspiration relativement récente destinée à compléter les dispositions de l'assurance-chômage. Les dépenses du gouvernement fédéral à ce titre — il s'agit d'un autre programme conjoint fédéral-provincial — se sont accrues de 24 millions en 1958-59 à 88 millions d'après les prévisions de 1961-62. La montée du chômage au cours de ces années n'arrive pas à expliquer entièrement cette évolution. Outre qu'au début toutes les provinces ne participaient pas au programme, il semble bien qu'à l'heure actuelle, des prestations soient versées, non pas à des chômeurs, mais à des indigents purement et simplement. Ce programme aurait constitué une sorte de substitut aux anciens systèmes d'assistance publique, fortement dérangés par l'avènement de l'assurance-hospitalisation.

On aura remarqué l'accroissement considérable, en pourcentage, des dépenses imputables au *développement économique*. Relative-

ment faibles au début de la période, elles ont pris graduellement une importance majeure, qui pourrait faire croire à une politique très dynamique destinée à mettre en valeur les ressources du Territoire. Sans mettre en doute les efforts du gouvernement fédéral en matière de développement économique, il faut bien reconnaître cependant que ces chiffres cachent une bonne part d'illusion, en ce sens que plus de la moitié de l'augmentation est attribuable au ministère de l'Agriculture, au titre des subventions aux agriculteurs. Il serait téméraire d'affirmer que cette aide considérable aura des effets heureux sur la productivité agricole: il s'agit plutôt de sécurité sociale déguisée en subventions économiques.

Il n'en reste pas moins que le gouvernement fédéral dépense pour la recherche des sommes importantes chaque année. On présume que ces dépenses sont d'une productivité supérieure à la plupart des dépenses gouvernementales, mais il est évident qu'il n'est pas facile d'en apporter la preuve irréfutable.

Le tableau qui suit résume fort bien l'évolution subie depuis 1956-57¹:

Tableau IV
Dépenses imputables au développement économique

	1956-57	1961-62	Augmentation
	(en millions de dollars)		
Pêcheries	14	24	+ 10
Agriculture	120	289	+169
Mines et relevés techniques	36	69	+ 33
Nord canadien et ressources nationales	37	86	+ 49
Conseil national des Recherches, et énergie atomique	41	74	+ 33
Forêts	—	15	+ 15
	248	559	+309

Au ministère des *Transports*, la hausse des dépenses se révèle aussi fort accentuée, entre les deux dernières années principalement. Jusqu'à il y a un an en effet, on peut dire que l'accroissement rapide des dépenses s'expliquait par l'extension des services (principalement les services de la marine et de l'aviation) d'un gouver-

1. Mêmes sources qu'au tableau II.

nement fédéral, désireux de donner au Canada une infrastructure moderne en matière de transports. Au cours de la dernière année, la brusque hausse constatée est surtout attribuable aux déficits accrus des compagnies de la Couronne (Chemins de Fer nationaux et Air Canada), ainsi qu'à la mise en application des recommandations de la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes ferroviaires.

Enfin les charges de la *dette publique* se sont accrues de plus de la moitié, en partie à cause de l'accroissement de la dette consolidée elle-même, qui est passée de 15.408 milliards au 31 mars 1956, à 16.925 milliards environ six ans plus tard (hausse de près de 10 p.c.), en partie à cause de la hausse des taux d'intérêt. Le taux moyen en effet, au cours de la même période, est passé de 2.85% à 3.91%. On reviendra plus loin sur la gestion de la dette publique.

* * *

Étant donné la tendance continuelle à la hausse des dépenses fédérales, comment le gouvernement a-t-il réussi à boucler? Disons d'abord qu'il n'a pas réussi, sauf au cours de la première année de la période que nous étudions, alors qu'il se ménageait un surplus de 257 millions de dollars. L'année suivante, on peut dire qu'à toutes fins pratiques il y avait équilibre budgétaire, mais par la suite les déficits furent d'importance, variant d'un minimum de 345 millions en 1960-61 à 791 millions en 1961-62. Au total donc, durant cette période de six ans, les dépenses l'ont emporté sur les recettes de quelque 1,940 millions de dollars, comme on le constate par le tableau ci-après. Et l'on voit, grâce au même tableau, que les prévisions pour 1962-63 n'indiquent pas de changement d'attitude.

L'évolution rapide des dépenses, comme on l'a vu précédemment, est sans doute responsable de cette aggravation de la situation. Selon la conception traditionnelle des finances publiques, on aurait dû accroître le taux des impôts, ceux-ci ne réussissant pas à rendre suffisamment aux taux courants, par suite du rythme trop faible d'accroissement du revenu national. Mais en réalité, c'est le contraire qui s'est produit, et l'on peut affirmer que, d'une façon générale, le niveau des impôts se trouve, à l'heure actuelle, légèrement plus bas qu'au début de la période, pour autant en tous cas que les

Tableau V
Situation financière globale du gouvernement fédéral,
1956-57 à 1962-63¹

	Déficit ou excédent budgétaire	Déficit ou excédent hors-budget	Besoins nets de fonds
	(en millions de dollars)		
1956-57.....	+258	+109	+ 367
1957-58.....	- 39	-124	- 163
1958-59.....	-609	-600	-1,209
1959-60.....	-413	+ 38	- 375
1960-61.....	-345	+ 52	- 294
1961-62 (provisoire).....	-791	+312	- 479
1962-63 (prévision).....	-745	-295	-1,040

recettes budgétaires sont concernées. Car si l'on ajuste aux taux d'impôt, pour fins générales, les impôts destinés à approvisionner la Caisse de Sécurité de la Vieillesse, les conclusions sont moins certaines.

Une première série de baisses a pris place à la fin de 1957. Par la suite, certaines hausses sont survenues, notamment en 1959 pour les revenus imposables dépassant 3,000 dollars.

La principale modification fiscale durant cette période fut l'accroissement des taux des impôts approvisionnant la Caisse de Sécurité de la Vieillesse. En réalité, même si l'effet budgétaire ne fut pas direct, cette mesure de renflouement a eu pour effet de soulager le budget, par la disparition, au titre de la sécurité sociale, des subventions pour combler le déficit de la Caisse.

Au total, entre 1956-57 et 1961-62, les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers subirent une légère baisse, si l'on considère les très bas revenus, mais une hausse pour les revenus plus élevés. On voit d'ailleurs que l'accroissement de la taxe destinée à financer les pensions de retraite y est pour quelque chose dans cette hausse. On remarquera qu'aux revenus très élevés (50,001 dollars), le taux marginal de 1961-62 est plus faible. C'est qu'on a supposé que tout le revenu excédent 30,000 dollars vient de placements. Or, cette année-là, on avait supprimé la surtaxe de 4 p.c. affectant auparavant les revenus de placements gagnés au Canada. La surtaxe existe toujours pour les revenus gagnés à l'étranger.

1. *L'Actualité Économique*, avril-juin 1961, p. 173; *Documents budgétaires*, p. 106; *Débats de la Chambre des Communes*, p. 2847.

Tableau VI

Taux marginaux d'impôt s'appliquant à des revenus déterminés¹

Revenu imposable	1956-57	1961-62
	(en p.c.)	(en p.c.)
1.....	13 + 2	11 + 3
1,001.....	15 + 2	14 + 3
2,001.....	17 + 2	17 + 3
5,001.....	20	22
10,001.....	33	35
50,001.....	57	55

Quant à l'impôt sur les bénéfices des compagnies, leurs taux se trouvent, à l'heure actuelle, légèrement supérieurs à ceux de 1957, bien que la première tranche imposable à un taux réduit soit passée successivement de 20,000 à 25,000 dollars en 1958, puis à 35,000. En conséquence, comme dans le cas des individus, les petits contribuables se sont trouvés soulagés, alors que les gros sont davantage mis à contribution. En effet, les taux applicables à la première tranche sont passés de 20 à 21% et les taux applicables à la seconde tranche de 47 à 50%.

D'autres modifications de détail ont eu lieu dans les impôts, mais n'ont pas changé sensiblement la situation, sauf pour la taxe de vente dont le taux est passé, en 1959, de 10 à 11% (une portion de 3% allant à la Caisse de Sécurité de la Vieillesse).

La politique budgétaire du gouvernement fédéral a donc épousé entièrement les théories modernes sur le déficit systématique. Mais alors que les théoriciens prévoient que les quelques années de difficultés seraient suivies d'années d'excédents permettant de réaliser un certain équilibre à plus long terme, le budget d'Ottawa ne manifeste aucune propension à l'équilibre, encore moins aux excédents. C'est que les théoriciens raisonnaient dans une optique cyclique et restaient convaincus que l'action gouvernementale suffirait à ramener la prospérité et le plein emploi. À l'heure actuelle au contraire, l'économie canadienne se débat dans des difficultés d'antan et se rend compte, depuis quelque temps déjà, qu'elles ne sont pas cycliques. Et en dépit des énormes déficits gouvernementaux, on n'a pas encore réussi à la remettre sur pied.

1. Canadian Tax Foundation, *National Finances, 1961-62*, p. 18.

La question à se poser alors, c'est la suivante: peut-on espérer renverser bientôt la vapeur et annuler, grâce à quelques excédents judiciaires, les quelque deux milliards de déficits accumulés depuis cinq ou six années? Il serait bien présomptueux d'en espérer autant. Tout ce que l'on peut prévoir, si les circonstances s'y prêtent, c'est de voir le gouvernement réaliser un certain équilibre, provoquer même des surplus, mais qui n'auront jamais l'ampleur des déficits actuels. L'opinion publique ne le tolérerait pas et elle exigerait immédiatement des réductions d'impôts.

Les déficits budgétaires ne représentent cependant qu'une partie de la réalité financière. La plupart du temps, les besoins de fonds du gouvernement excèdent les nécessités du budget. En dehors de celui-ci, en effet, le gouvernement fait des encaissements et subit des déboursés qui ne peuvent être considérés comme recettes et dépenses de l'année. Ce sont en général des opérations qui affectent l'état de l'actif et du passif; en d'autres termes, des opérations par lesquelles l'État devient créancier ou débiteur. Certaines de ces opérations sont relativement stables d'une année à l'autre. D'autres, au contraire, subissent des à-coups violents.

Ainsi en est-il des avances faites à certaines compagnies de la Couronne, dont les principales, à cet égard, sont les Chemins de Fer nationaux et la Société centrale d'Hypothèque et de Logement. Le tableau suivant décrit les principales opérations qui ont eu lieu au cours de la période à cet égard, les signes négatifs indiquant un remboursement à l'État d'avances antérieures:

Tableau VII
Avances du gouvernement fédéral aux sociétés de la Couronne et à divers organismes, 1956-57 à 1961-62¹

	Chemins de Fer nationaux	Société centrale d'Hypothèque et de Logement	Stabilisation des prix agricoles	Crédit agricole	Administration de la Voie Maritime	Avances au F.M.I. et à la B.I.R.D.
1956-57	+172	- 4	-12	+ 9	+56	- 5
1957-58	- 11	+108	+ 6	+14	+95	+ 5
1958-59	+202	+336	+41	+22	+98	- 3
1959-60	-260	+315	+54	+30	+27	+238
1960-61	-116	+192	-31	+40	+24	+ 26
1961-62	+ 76	+198	+39	+54	+10	+ 30

1. Bank of Canada, *Statistical Summary* (Supplement 1960), pp. 106-107; *Documents budgétaires*, op. cit., p. 108.

Il ressort de toute évidence de ce tableau que c'est la S.C.H.L. qui a le plus bénéficié de ces avances au cours de la période, le montant global s'élevant à quelque 1,150 millions de dollars. Quant aux Chemins de Fer nationaux, ils interviennent alternativement comme demandeurs ou offreurs de fonds selon qu'ils empruntent ou remboursent l'État. On ne doit cependant pas se faire d'illusion. Les remboursements particulièrement élevés de 1959-60 et de 1960-61, effectués par cette Société d'État, traduisent le fait qu'elle a emprunté directement sur le marché pour satisfaire ses besoins de fonds et même rembourser l'État d'une partie de ses avances. Ces emprunts apparaissent cependant dans la dette indirecte de l'État, puisqu'ils jouissent de la garantie du gouvernement.

L'Administration de la Voie Maritime a emprunté pour sa part des sommes assez considérables, mais qui auront tendance à disparaître dans l'avenir, les travaux se trouvant pratiquement terminés. Quant au Crédit agricole et au Compte de Stabilisation des Prix agricoles, ils sont des demandeurs nets.

* * *

Des déficits réglés et de plus en plus importants ne pouvaient manquer d'exercer une influence déterminante sur la gestion de la dette publique. On sait que l'un des objectifs de l'État en cette matière est de faire en sorte que le fardeau de la dette soit le moins lourd possible, en termes d'intérêts à payer. Par contre, si la politique budgétaire suivie l'oblige à recourir de façon massive au marché des capitaux, il doit se résoudre à voir les taux d'intérêt s'élever, dans la mesure où il veut bien se plier au jeu de l'offre et de la demande. La seule autre ressource à sa disposition c'est de pratiquer, par le truchement de la Banque centrale, une politique d'argent facile lui permettant d'emprunter à bon compte. Durant la période étudiée toutefois, on sait que la Banque du Canada a maintenu une attitude plutôt restrictive en matière monétaire, ce qui eut pour résultat de faire supporter par le gouvernement fédéral (et les autres emprunteurs) tout le poids de l'excès de la demande de capitaux par rapport à l'offre.

Durant la période de six ans sous examen, l'événement capital en matière de dette publique fut sans contredit la vaste opération

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

de conversion qui prit place à l'automne de 1958 et qui avait pour but de reporter à plus tard plusieurs échéances menaçantes. Étant donné, en effet, les besoins de fonds d'Ottawa à ce moment-là, tant pour combler le déficit budgétaire que le déficit extra-budgétaire, et qui nécessitaient quelque 1,600 millions d'argent frais, on ne pouvait supporter allégrement cette épée de Damoclès que constituait l'échéance prochaine des 5^e et 6^e Emprunts de la Victoire (1^{er} janvier 1959 et 1^{er} juin 1960 respectivement) sans compter les trois emprunts suivants qui approchaient aussi rapidement de leur échéance. L'opération de conversion fut réussie en ce sens qu'on arriva à convaincre, moyennant évidemment des compensations monétaires suffisantes, à peu près tous les détenteurs à remplacer les vieilles coupures par de nouvelles. Le tableau qui suit donne une idée à la fois de l'ampleur de l'opération et des détails des émissions concernées.

Tableau VIII
Opération de conversion des titres de la dette publique,
le 1^{er} septembre 1958¹
 (en millions de dollars)

	Émissions rachetées				Émissions nouvelles		
	Taux (en %)	Date d'échéance	Montant racheté		Taux (en %)	Date d'échéance	Montant racheté
5 ^e Emprunt de la Victoire	3	1/1/59	905	Emprunt de conversion	3	1/12/61	1,021
6 ^e Emprunt de la Victoire	3	1/6/60	1,119	Emprunt de conversion	3½	1/9/65	1,267
7 ^e Emprunt de la Victoire	3	1/2/62	1,262	Emprunt de conversion	4½	1/9/72	1,367
8 ^e Emprunt de la Victoire	3	1/10/63	1,073	Emprunt de conversion	4½	1/9/83	2,152
9 ^e Emprunt de la Victoire	3	1/9/66	1,447				
			5,806				5,807

À d'autres points de vue cependant, l'opération fut désastreuse en ce sens qu'elle affecta le crédit de l'État pour plusieurs années à venir. Les taux d'intérêt des émissions de conversion furent en effet fixés à des niveaux qui, favorables au Trésor public, ne correspondaient pas aux conditions réelles du marché. Aussitôt après, en effet, la valeur des titres dégringola sur le marché et les taux de rendement des obligations fédérales atteignirent des sommets sans précédent. Par exemple, l'émission de conversion 4¼%, 1^{er} sept. 1972, émise au pair, devait tomber à 95½ au 31 décembre, pour descendre encore l'année suivante jusqu'à un

1. Bank of Canada, *Statistical Summary* (Supplément 1960), p. 61.

minimum de 87 $\frac{1}{8}$ au 30 septembre 1959 (taux de rendement 5.82%).

Les versements d'intérêt du Fédéral en furent sans doute favorablement affectés, mais comme les besoins de fonds de l'État demeuraient toujours aussi pressants (déficit de caisse de 820 millions en 1959-60), ce sont les nouveaux emprunts qui supportèrent tout le contrecoup de cette politique. On vit même le gouvernement fédéral emprunter à court terme, le 1^{er} octobre 1959, à des taux effectifs variant de 6.33 à 6.61%.

La situation s'est améliorée par la suite, mais le gouvernement a dû recourir presque exclusivement à des titres à court terme. C'est ainsi que l'échéance moyenne de la dette consolidée, qui était passée de 6 ans 4 mois à 10 ans 6 mois grâce à l'opération de conversion, est redescendue à 8 ans en mars 1962. Le taux moyen d'intérêt comme on l'a vu plus haut, a grimpé rapidement depuis 1958 pour se tenir à un niveau légèrement inférieur à 4% depuis deux ans.

Une autre façon de remplir les coffres de l'État a été de recourir davantage aux Bons du Trésor. On sait que ceux-ci sont vendus chaque semaine à l'enchère. Le montant des ventes hebdomadaires des titres à 3 mois est plus ou moins élevé selon que l'on veut seulement maintenir le total en circulation, ou le réduire ou l'accroître. Relativement stable en 1957 et 1958 et durant la première moitié de 1959, le total des Bons s'est accru rapidement par la suite sous l'influence conjuguée de plus fortes émissions de Bons à 3 mois et le recours, à partir de mai 1959, à des Bons à 6 mois. Partie d'un total de 1,495 millions à la fin de 1958, la circulation des Bons a atteint 2,135 millions de dollars en avril 1960. Ce fut en fait la période des plus grandes difficultés financières du gouvernement fédéral. En mars 1962, la circulation totale était redescendue à 1,885 millions de dollars.

* * *

Nous avons signalé au début de ce commentaire que ce sont les gouvernements provinciaux et municipaux qui ont le plus profité de la hausse des dépenses publiques depuis six ans. Le tableau suivant nous indique le chemin parcouru durant cette période,

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

quant aux principales dépenses, tant au niveau municipal que provincial.

Tableau IX
Évolution des dépenses des gouvernements provinciaux
et municipaux au cours des six dernières années¹
 (en millions de dollars)

a) Gouvernements provinciaux	1956-57	1961-62 (estimés)	Changements en p.c.
Transports et communication	561	740	32
Santé	262	612	134
Bien-être social	143	255	78
Enseignement	363	753	107
Ressources naturelles	133	202	52
Service de la dette	55	80	45
Subventions aux municipalités	41	75	83
Autres	216	380	76
Total	1,774	3,097	75
b) Gouvernements municipaux	1956	1961	Changements en p.c.
Administration générale	87	140	61
Protection des personnes et des propriétés	144	234	63
Travaux publics	189	259	37
Dépenses sanitaires	36	67	86
Santé et bien-être	106	150	42
Enseignement	355	523	47
Loisirs et services communautaires	37	63	70
Service de la dette	222	450	103
Total	1,258	2,001	59

On se rend compte que, du côté des gouvernements provinciaux, ce sont les dépenses de nature sociale (santé, bien-être, enseignement) qui se sont accrues davantage. En chiffres absolus cependant, les dépenses au titre des transports et communications (voirie surtout) disputent la première place aux dépenses d'enseignement. Le service de la dette pour sa part représente quelque chose d'assez faible dans l'ensemble, et qui n'a guère augmenté au cours de la

1. D.B.S., *Financial Statistics of Provincial Governments*; D.B.S., *Financial Statistics of Municipal Governments*.

période. Cela est dû essentiellement à l'attitude de deux provinces, le Québec qui a bien pris soin, pendant de nombreuses années, de réaliser autant que possible l'équilibre budgétaire, au risque de priver ses citoyens de services essentiels, et l'Alberta qui, à cause de ses recettes extraordinaires tirées de l'exploitation du pétrole, a été en mesure de réduire sa propre dette. Au total, les dépenses des gouvernements provinciaux ont augmenté de 75 p.c. au cours de la période.

Les dépenses municipales ont augmenté dans une proportion moindre (59 p.c.) et c'est surtout le service de la dette qui a été affecté. Cela vient essentiellement du fait que le régime financier des municipalités les amène, en règle générale, à financer leurs dépenses de capital par des emprunts. L'accroissement du service de la dette publique indique donc que dans leur cas, l'accent a été mis sur les travaux publics.

Du côté des recettes, les municipalités continuent de recourir dans une très large proportion (75 p.c. environ) à la taxe foncière, l'autre source importante de fonds étant les subventions provinciales. Les provinces jouissent de revenus plus diversifiés comme on peut le constater par le tableau qui suit.

Tableau X
Évolution des recettes des gouvernements provinciaux
au cours des six dernières années¹
(en millions de dollars)

	1956-57	1961-62 (estimé)	Changements en p.c.
Impôts sur les compagnies	82	349	325
Impôts sur les individus	36	77	114
Taxe sur l'essence	301	441	47
Taxe de vente	178	281	58
Droits de succession	65	58	11
Subventions fédérales	389	553	42
Licences et droits divers	469	542	16
Profits des Commissions des Alcools . .	154	190	23
Total²	1,793	2,749	53

1. O.F.S., *Financial Statistics of Provincial Governments*.
2. Le total comprend d'autres revenus non indiqués au tableau.

L'ensemble des recettes a augmenté moins rapidement que les dépenses, d'où une tendance croissante aux déficits: ceux-ci atteignent près de 350 millions en 1961-62 dont 285 millions pour les seules provinces de Québec et d'Ontario. L'évolution des recettes particulières doit être interprétée avec précaution. Par exemple, l'accroissement au titre de l'impôt sur les compagnies ne s'explique pas par une prospérité éblouissante de celles-ci, mais essentiellement par le fait qu'en 1956 seulement le Québec taxait les compagnies alors qu'en 1961-62, l'Ontario aussi les taxait. On pourrait ajouter que les subventions fédérales ont été affectées en sens inverse puisqu'en 1961-62 l'Ontario ne recevait plus, comme en 1956-57, des subventions de location correspondant aux recettes tirées des bénéfices des compagnies.

Si les recettes provinciales se sont accrues, c'est sans doute parce que le revenu national à la hausse a élargi davantage l'assiette fiscale, mais aussi parce que la plupart des provinces ont majoré leurs taux, ou même créé des taxes nouvelles.

Tableau XI
Recettes et dépenses globales des gouvernements provinciaux,
1956-57 à 1961-62¹

	Recettes	Dépenses	Surplus ou déficit
1956-57.....	1,793	1,774	+ 19
1957-58.....	2,023	2,033	- 10
1958-59.....	2,176	2,225	- 49
1959-60.....	2,444	2,586	-142
1960-61.....	2,554	2,868	-314
1961-62.....	2,749	3,097	-348

Le tableau qui suit indique quelques changements affectant la taxe sur l'essence et la taxe de vente entre 1956 et 1961.

Il était normal que, par suite des besoins financiers des provinces, celles-ci s'endettent. La dette globale, tout en représentant une fraction relativement faible de la dette globale des pouvoirs publics, s'est accrue du tiers environ, mais cet accroissement cache des mouvements très divers selon les provinces.

1. Chiffres tirés de *Financial Statistics of Provincial Governments*, O.F.S., Ottawa.

Tableau XII

Changements effectués entre 1956 et 1961 dans les taux de certaines taxes, selon les provinces¹

	Taxe sur l'essence		Taxe de vente (en p.c.)	
	1956	1961	1956	1961
Terre-Neuve.....	17 cents	19 cents	3	5
Île-du-Prince-Édouard.....	13 "	16 "	—	4
Nouvelle-Écosse.....	17 "	19 "	—	5
Nouveau-Brunswick.....	15 "	18 "	3	3
Québec.....	13 "	13 "	2	4 ²
Ontario.....	11 "	13 "	—	3
Manitoba.....	11 "	14 "	—	—
Saskatchewan.....	11 "	14 "	3	3
Alberta.....	10 "	12 "	—	—
Colombie-Britannique.....	10 "	13 "	5	5

C'est l'Ontario qui est responsable en grande partie de l'énorme accroissement de la dette provinciale, comme on peut le voir par les chiffres suivants donnant la dette consolidée par province au 31 mars 1961, en millions de dollars et par tête (déduction faite des fonds d'amortissement):

Tableau XIII

	Dette	Per capita
	(en millions de dollars)	(en dollars)
Terre-Neuve.....	66	144
Île-du-Prince-Édouard.....	23	223
Nouveau-Brunswick.....	229	381
Nouvelle-Écosse.....	181	250
Québec.....	408	80
Ontario.....	1,486	244
Manitoba.....	255	284
Saskatchewan.....	406	446
Alberta.....	16	17
Colombie-Britannique.....	—	—
Total.....	3,069	172

1. Chiffres tirés de Perry, Harvey, *Taxation in Canada*, 3^e éd., pp. 197 et 204.

2. Pour le Québec, le passage de 2 à 4 p.c. n'a pas constitué une surcharge pour tous les contribuables, car la Province a absorbé certaines taxes scolaires aux taux de 1 ou 2 p.c.

À cette dette encourue par les gouvernements provinciaux, s'ajoute une dette indirecte un peu plus élevée (3,383 millions) affectant principalement le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, et attribuable aux garanties fournies par les provinces à leurs compagnies de la Couronne.

* * *

Durant la période que nous étudions, les relations fiscales entre Ottawa et les provinces ont pris une tournure tout à fait différente de ce que l'on avait connu auparavant. Depuis 1945, on avait assisté à une tentative puissante du gouvernement d'Ottawa de se réserver l'exclusivité des grands impôts et d'accorder en retour aux provinces des subventions comportant certaines garanties de stabilité. Ce régime qui s'est manifesté par la signature d'ententes fiscales tous les cinq ans n'a pas donné satisfaction. Le Québec en particulier n'a jamais voulu signer d'ententes avec Ottawa mais s'est vu pénalisé financièrement pour avoir voulu conserver son autonomie.

Le renouvellement des ententes fiscales, en 1957, devait marquer une attitude nouvelle de la part du Fédéral, attitude beaucoup plus bienveillante à l'égard des provinces qui ne voulaient pas céder leurs droits de taxation. En fait, chaque province pouvait soit percevoir ses propres taxes, et alors les contribuables se voyaient accorder le droit de déduire leurs impôts provinciaux de l'impôt fédéral correspondant jusqu'à concurrence d'un taux maximum fixé par Ottawa (10 p.c. du rendement de l'impôt fédéral sur les revenus des particuliers, 9 p.c. sur les revenus des compagnies, et 50 p.c. des droits de succession); soit céder ses droits à Ottawa et recevoir en retour une subvention dite *subvention de location*, égale à ce qu'elle aurait perçu si elle avait prélevé ses propres impôts aux taux «standards» tels que fixés par Ottawa.

À cette subvention s'en ajoutait une autre, dite *subvention de péréquation* accordée sans distinction aux provinces signataires ou non signataires. Elle était calculée de telle façon qu'elle égalisait pour chaque province le rendement *per capita* combiné des trois impôts en jeu, au niveau de la moyenne des deux provinces les mieux partagées, Ontario et Colombie-Britannique.

Enfin une troisième subvention, dite *subvention de stabilisation*, garantissait qu'en aucune circonstance une province ne devait recevoir moins qu'elle n'avait reçu antérieurement.

Ces arrangements entre les provinces et le Fédéral devaient coûter à celui-ci des sommes croissantes qui sont passées de 552 millions en 1956-57 à 858 millions en 1961-62¹. Ces montants cependant comprennent en plus de diverses subventions fédérales aux provinces, le montant estimé des dégrèvements fiscaux accordés aux contribuables des provinces non signataires: Québec pour les trois impôts et l'Ontario pour les droits de succession et l'impôt sur les bénéfices des compagnies. Ces dégrèvements représentaient une perte de 313 millions en 1961-62 pour le Trésor fédéral.

En plus de ces subventions fiscales, le gouvernement fédéral participe à des programmes conjoints qui lui coûtent de plus en plus cher, sous l'influence de certains facteurs, comme l'addition récente de plusieurs projets particulièrement onéreux (l'assurance-hospitalisation et l'assistance-chômage par exemple) et aussi l'adhésion tardive du Québec à plusieurs de ces projets. Le tableau qui suit montre les principales subventions accordées à ce titre pendant la période examinée:

Tableau XIV

Subventions fédérales aux provinces en vertu de projets conjoints, 1956-57 à 1961-62¹

	Total	Travaux municipaux d'hiver	Assurance-hospitalisation	Bien-être	Formation professionnelle	Voirie et transport	Mise en valeur des ressources
1956-57....	111	—	—	38	5	27	3
1957-58....	145	—	—	48	5	51	4
1958-59....	248	—	—	74	8	54	9
1959-60....	382	7	151	91	8	57	15
1960-61....	436	9	189	103	9	54	18
1961-62....	632	25	283	139	61	42	24
1962-63.... (prévision)	749	38	324	151	105	50	23

Étant donné cette croissance extrêmement rapide des subventions aux provinces tant conditionnelles qu'inconditionnelles, au point qu'elles atteignent environ un milliard et demi de dollars par année, on ne pouvait guère s'étonner que le gouvernement

1. *Débats de la Chambre des Communes*, 10 avril 1962, p. 2834.

fédéral ait fortement réagi aux dernières conférences fédérales-provinciales, au point qu'il décida d'abandonner le régime des ententes fiscales. Il se trouvait en effet placé dans la situation d'avoir à augmenter ses taxes pour accorder des subventions additionnelles aux provinces, l'état de ses finances ne lui permettant guère d'aggraver un déficit déjà très élevé.

Il a donc décidé de laisser chacune des provinces prélever ses impôts à son gré. Il a conservé cependant les subventions de péréquation, mais en modifiant quelque peu la formule¹. Les subventions conditionnelles demeurent évidemment et marquent même une tendance à coûter de plus en plus cher. En dépit de cette aide considérable et multiforme que le Fédéral accorde aux provinces, celles-ci demeurent insatisfaites, sans doute parce qu'elles voudraient bénéficier de plus de ressources mais aussi parce que les subventions conditionnelles leur imposent des conditions qui, bien qu'uniformes pour tout le Canada, ne peuvent plaire à toutes également. La tendance qui se manifeste donc à cet égard semble en être une de décentralisation.

Roland PARENTEAU,
*professeur à l'École des Hautes Études
commerciales (Montréal).*

1. Voir à ce sujet une description détaillée dans un commentaire de F.-A. Angers, «Nouvelle orientation des relations financières fédérales-provinciales», *L'Actualité Économique*, janvier-mars 1961, pp. 723-741.