

## Travaux publics et baisse des impôts

Jacques Parizeau

Volume 34, Number 1, April–June 1958

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001308ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001308ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Parizeau, J. (1958). Travaux publics et baisse des impôts. *L'Actualité économique*, 34(1), 130–139. <https://doi.org/10.7202/1001308ar>

# Commentaires

## **Travaux publics et baisse des impôts**

La récession actuelle donne une vigueur nouvelle à la discussion des mérites et démerites respectifs des méthodes dont dispose l'État pour ramener le plein emploi. Les élections fédérales ont d'ailleurs transformé cette question technique en conflit politique. On sait qu'un parti proposait l'adoption d'un programme de travaux publics, alors que l'autre promettait des réductions massives d'impôt, jugeant les travaux publics par trop insuffisants.

Il ne faut pas voir dans des oppositions de ce genre de simples joutes démagogiques. Aux États-Unis, où des considérations électorales n'intervenaient pas, le gouvernement fut aux prises avec le même problème; la même alternative a été discutée pendant plusieurs mois jusqu'à ce que, finalement, les tenants des travaux publics aient fait accepter leur thèse.

On trouvera sans doute ironique que l'on en soit encore là, qu'en somme après trente ans de discussions, les économistes ne soient pas beaucoup plus avancés et qu'en dépit de leurs programmes de plein emploi les gouvernements n'aient pas dépassé les conflits de méthodes.

Pourtant le paradoxe n'est que superficiel. L'arsenal des moyens dont dispose l'État pour rétablir une situation compromise a été mis au point dans l'hypothèse d'une crise majeure. Dans un tel cas, aucune alternative n'existe. Le gouvernement met en batterie toute l'artillerie dont il dispose.

Depuis 1946 cependant, aucune crise de ce genre n'est apparue. On a assisté plutôt à des récessions de peu de durée, qui tout en provoquant des chutes assez brutales dans le niveau de l'activité de certains secteurs économiques, n'affectent pas nécessairement tous les secteurs en même temps.

Dans un semblable contexte, les armes anti-cycliques de l'État peuvent fort bien ne pas être appropriées si elles sont toutes utilisées en même temps. De même qu'on n'abat pas un oiseau à coups de canon, on ne peut non plus faire porter toute la force budgétaire gouvernementale pour corriger une récession souvent légère qui en peu de temps se redressera peut-être d'elle-même.

Sans doute doit-on répondre à cela que les instruments dont l'État dispose peuvent être utilisés avec plus ou moins d'intensité, qu'il est possible, par exemple, de diminuer plus ou moins les impôts, d'entreprendre des travaux publics de plus ou moins grande envergure, et ainsi adapter la politique à la situation.

Mais l'ajustement est moins simple qu'il ne semble. En premier lieu il y a dans la vie économique des seuils qui ont une signification spécifique. De très petites doses d'un médicament peuvent avoir des effets négligeables, alors que la dose minimum d'efficacité serait trop forte pour le mal qu'on cherche à guérir. En second lieu, la mise en route de certaines politiques peut prendre tellement de temps qu'au moment où la mesure anti-cyclique commence vraiment à «mordre» dans le contexte économique national, la récession est déjà passée. Le gouvernement fédéral canadien a eu, de ce point de vue, de désagréables surprises en 1955.

En troisième lieu, on l'a dit, tous les secteurs ne sont pas également touchés par la récession. Certains peuvent ne pas l'être du tout. Toute politique anti-cyclique qui serait très générale serait alors impropre. Ce qui vaut pour les secteurs de l'économie, vaut aussi, *mutadis mutandis*, pour les diverses régions d'un même pays.

On peut laisser de côté, à la rigueur, de telles considérations et adopter une attitude de choc. Elle consisterait à utiliser, chaque fois qu'une récession se présente, tous les instruments disponibles sans se soucier de l'intensité de leurs effets. Si l'on a rien de plus raffiné que le canon pour abattre l'oiseau, qu'on utilise le canon.

Assez souvent les syndicats ouvriers ont laissé l'impression que telle était bien leur attitude.

Cette thèse n'a qu'un inconvénient, mais il est majeur. C'est celui de donner un essor à la production et à la consommation qui risque de se poursuivre bien après la disparition de la récession. Cet essor, déterminé par la politique de l'État, aura alors deux résultats :

- une poussée inflationniste si, comme c'est souvent le cas en pratique, la banque centrale ne freine pas immédiatement l'accroissement de la masse monétaire;
- une concurrence aiguë entre les investissements privés, les investissements publics et la consommation qui vont non seulement faire monter les prix, mais vont souvent fausser la croissance de l'économie.

En ce sens, l'on peut dire, et l'on a souvent dit, que les politiques anti-cycliques de l'État sont, sinon par définition, du moins en pratique, garantes d'une hausse perpétuelle du niveau des prix. Le phénomène semblait acceptable avant 1939. Depuis les inflations de la dernière guerre, les gouvernements sont plus circonspects, et hésitent à laisser apparaître des situations de tensions telles, qu'elles peuvent mener à un surcroît d'inflation. On se retrouve donc placé devant le même problème : en période de récession, quels instruments doit-on choisir et comment doit-on les manipuler ?

\* \* \*

Ces instruments peuvent être classifiés sous trois rubriques principales : les transferts, les réductions d'impôt et les travaux publics<sup>1</sup>. Examinons à tour de rôle ces trois groupes.

Les transferts gouvernementaux sont aujourd'hui fort nombreux : des pensions de vieillesse aux allocations familiales, des subsides aux prix agricoles garantis, l'État distribue à toutes les classes de la société des subventions aussi diverses qu'abondantes. On peut classer ces transferts autrement qu'en fonction du bénéficiaire, c'est-à-dire en vertu de leur flexibilité. Ceci demande des explications. Si l'État augmente les pensions de vieillesse à

1. On ne tient pas compte ici de la politique monétaire qui, en principe tout au moins, est indépendante de celle de l'État.

un moment donné, il ne peut guère songer, quand ce ne serait que pour des raisons électorales, à en diminuer le montant au bout de quelques mois. Certains transferts (pensions, allocations familiales, frais médicaux) sont donc inflexibles. Ce qui est acquis est acquis et ne peut guère être enlevé.

D'autres transferts sont par leur nature même plus épisodiques. Les allocations de chômage, le soutien temporaire des prix agricoles ne durent que le temps nécessaire à l'assainissement du marché.

En temps de récession, l'État qui veut accroître le montant des transferts pour ainsi augmenter le pouvoir d'achat et ranimer les transactions, ne peut évidemment obtenir le but visé que s'il évite d'accroître en même temps les impôts<sup>1</sup>. En somme, l'État accepte le principe du déficit budgétaire.

Un accroissement des transferts dits inflexibles accroîtrait en permanence les dépenses de l'État, et risquerait alors de perpétuer le déficit même quand la récession est passée. Pour combler le déficit et dégager un surplus, l'État devrait alors accroître les impôts. Au bout de trois ou quatre récessions, les programmes de sécurité sociale seraient extrêmement avantageux mais le niveau de l'impôt serait devenu insupportable. La solution n'est évidemment pas acceptable.

C'est donc surtout grâce aux transferts dits flexibles que l'État peut chercher à pallier une récession. Il lui est ainsi possible d'allonger la période des versements d'assurance-chômage, en invoquant l'urgence de la situation, ou même d'augmenter le taux d'une surprime. Les prix minima des produits agricoles peuvent aussi être relevés. En somme l'État peut manipuler d'autant mieux ces transferts qu'il sait que ces engagements ne sont que temporaires et n'obéreront pas les budgets à venir.

Ces principes sont assez bien compris pour ne pas prêter à des discussions. Ce qui est beaucoup plus discuté est l'utilisation alternative des travaux publics et de la réduction de l'impôt. On cherchera d'abord à voir quels effets ces deux politiques sont susceptibles d'avoir sur la situation économique, et, en particulier, sur le niveau des revenus.

\* \* \*

1. Seul serait acceptable le principe du relèvement de l'impôt sur les revenus les plus élevés. L'État permettrait alors de transformer une épargne accumulée en consommation immédiate.

Bien souvent dans le passé on a cherché à opposer ces deux méthodes en suggérant que l'une est plus efficace que l'autre eu égard au coût de l'opération. On peut en fait démontrer qu'en principe les effets de ces deux mesures sont les mêmes.

Comme le fait remarquer un économiste américain, «... pour ce qui est de leurs effets sur le revenu national, les changements dans les taux d'impôts ou dans le montant des dépenses de l'État doivent être considérés comme étant des solutions interchangeable. Le choix de l'une ou de l'autre de ces politiques dépend de ce que le gouvernement désire faire en plus de modifier le revenu national dans le sens convenu»<sup>1</sup>.

Cette conclusion assez cynique n'en est pas moins exacte. En principe, lorsqu'un gouvernement fait des travaux publics, il commence par acheter des services et des biens; les vendeurs disposent alors de revenus nouveaux dont la plus grande partie sera dépensée chez d'autres vendeurs et ainsi de suite.

Si le gouvernement diminue les impôts, il libère des revenus qui serviront en grande partie à acheter des marchandises et des services chez des vendeurs qui à leur tour dépenseront en partie ces nouveaux revenus chez d'autres vendeurs, etc . . .

En somme, dans les deux cas, le revenu national s'accroît, les stocks invendus s'écoulent, et la production reprend.

On ne peut évidemment conclure que 100 millions de dollars de travaux publics vont avoir quantitativement le même effet sur le niveau des revenus que 100 millions de réduction d'impôt, puisque toutes les couches de la société n'ont pas l'habitude de dépenser la même proportion de leurs revenus additionnels. Mais enfin, le sens des effets des deux types de mesures est le même.

En discutant à ce niveau d'abstraction, nous ne réglons cependant rien du tout. La politique des travaux publics et celle d'une réduction d'impôt ont des effets différents dont l'origine vient surtout des modalités d'application. Ici on doit tenir compte du contexte national. Les conclusions ne seront pas les mêmes d'une structure économique à une autre.

La diminution de l'impôt sur le revenu a d'autant plus de répercussions sur la reprise de l'économie qu'elle s'applique pro-

1. Arthur Smithies, *Survey of Contemporary Economics*, édité par H. S. Ellis, p. 191.

portionnellement davantage aux bas revenus dont la partie qui sera consommée est très importante.

Quant à une diminution de l'impôt sur le revenu des compagnies, l'effet en est moins clair. Ou bien les entreprises vont abaisser leurs prix d'un montant équivalent à la chute de l'impôt ou bien elles vont accumuler des profits plus importants. Dans le premier cas, la chute des prix activera la demande des consommateurs, encore que la réduction devra être assez sensible pour être efficace. Dans le second, on ne peut considérer à priori que les investissements seront encouragés. On n'a jamais très bien su si les plans d'investissements des entreprises étaient davantage liés à l'évolution des profits qu'à l'évolution du chiffre d'affaires. On sait cependant que des profits plus abondants sans accroissement du chiffre d'affaires amènent souvent le chef d'entreprise à accroître l'autofinancement sans pour cela modifier ses plans d'immobilisation.

Pour ce qui est des impôts indirects (la taxe de vente ou d'accise par exemple), les effets de leurs variations sont à peu de chose près les mêmes que ceux d'une réduction de l'impôt sur le revenu des compagnies qui acceptent d'en faire bénéficier le consommateur. Une différence apparaît, cependant, qui a trait aux réactions psychologiques du client. Lorsqu'une entreprise abaisse son prix de vente, la réaction de l'acheteur peut n'être que lente et graduelle. Si cependant la taxe de vente sur quelques produits est réduite au cours d'une récession, et qu'il apparaît nettement qu'une fois la prospérité revenue, le droit va remonter, on assistera, dans certaines circonstances, à un relèvement rapide des achats. Encore ne faut-il pas oublier que la psychologie de l'acheteur est plus complexe qu'on ne semble souvent le croire et que les recettes de cet ordre ne réussissent pas toujours.

L'inconvénient majeur que l'on voit à la baisse des taux de l'impôt sur le revenu a trait au temps nécessaire à la mise en circulation d'un pouvoir d'achat suffisant pour faire redémarrer l'économie. Les individus dont l'impôt est prélevé à la source, disposeront d'un revenu disponible accru d'une somme forcément assez faible, de quinzaine en quinzaine ou de mois en mois. Quant à ceux qui ne paient l'impôt qu'à la fin de l'année, il est peu probable

qu'ils modifient profondément leurs habitudes de consommation dès le moment où la baisse de l'impôt est annoncée. Il est même possible qu'une part substantielle de l'économie d'impôt soit laissée au compte en banque au moment du paiement annuel, sans utilisation immédiate.

Pour pallier la lenteur des effets d'une réduction d'impôt, on suggère depuis quelques années de consentir au contribuable un congé d'impôt au cours d'une période de temps limitée. Cette idée reprise par le parti libéral au cours de la dernière campagne électorale présente un intérêt certain. Ainsi le contribuable dont l'impôt est payé à la source recevrait un montant d'argent substantiel au moment même où l'économie est très déprimée. L'effet sur les ventes au détail pourrait être massif. L'impôt sur le revenu des particuliers rapporte environ 1,400 millions par an au Trésor canadien; si un congé d'impôt de six semaines était accordé, les acheteurs disposeraient *au cours de ces six semaines* d'à peu près 160 millions de dollars de plus. Si toute cette somme était dépensée au cours des mêmes semaines, les ventes au détail (à leur niveau actuel) en seraient doublées.

Sans doute l'hypothèse d'une situation aussi avantageuse est-elle extravagante. Elle n'en révèle pas moins quel coup de fouet le congé d'impôt peut être à une économie défaillante. Et cette formule a, encore une fois, l'avantage d'être parfaitement flexible: on peut l'adopter au bon moment, et ne la faire durer que ce qu'il faut. On évite de cette façon les paradoxes qui se sont manifestés souvent dans le passé, alors que l'État canadien diminuant de quelques points les taux d'impôt pour faire face à une récession, voyait le plus clair de la réduction alimenter les tensions plus ou moins inflationnistes du marché, quelques mois plus tard.

Quelles que soient les modalités adoptées, on a souvent reproché au mode d'action qu'on vient de décrire, d'être lourd et aveugle, c'est-à-dire de ne tenir aucun compte des disparités régionales. Dans des pays dont l'économie est relativement concentrée, tels la Grande-Bretagne, la Belgique et, à un moindre degré l'Allemagne, le problème n'a pas beaucoup d'importance. De même, en temps de

crise aiguë, toute les régions du territoire peuvent aisément absorber une dose égale d'allégement fiscal.

Une récession, au Canada, présente cependant des caractéristiques particulières. Certaines régions sont très touchées, d'autres le sont nettement moins, dans d'autres encore se poursuit une croissance économique restreinte. Il serait alors préférable de «doser» la politique anti-cyclique pour qu'elle corresponde à la gravité relative de la récession selon les régions. Ici la politique fiscale est impotente. L'opinion publique n'admettrait pas que certains citoyens soient plus taxés que d'autres pour la seule raison que l'économie qui les entoure garde un certain degré de prospérité alors que d'autres régions sont déprimées.

La récession actuelle au Canada nous offre un excellent exemple de disparités conjoncturelles régionales. Au début de 1958, comme chaque année, le ministère du Commerce a demandé aux entreprises et aux agences gouvernementales d'indiquer l'importance de leurs projets d'investissements pour l'année courante.

On a calculé, pour chaque province canadienne, le pourcentage d'accroissement ou de diminution de la valeur des projets par rapport à la valeur des investissements réalisés en 1957. Voici les résultats obtenus:

Île du Prince-Édouard..	+25.0	Ontario.....	+ 0.6
Nouvelle-Écosse.....	+15.6	Québec.....	- 2.1
Alberta.....	+11.6	Canada.....	- 2.3
Manitoba.....	+ 9.0	Saskatchewan.....	- 4.7
Nouveau-Brunswick...	+ 9.3	Colombie-Britannique.	-25.2
Terre-Neuve.....	+ 1.0		

En somme, aux extrêmes, une province, toute petite sans doute, prévoit un accroissement de 25 p.c. de ses investissements, une autre une diminution de même ampleur. Un gouvernement qui désire stabiliser le rythme des investissements dans le pays doit donc concentrer ses dépenses à certains endroits en particulier. C'est ici qu'intervient la politique des travaux publics.

\* \* \*

On n'a pas à discuter longuement des travaux publics. On en connaît suffisamment la nature pour ne pas avoir à la préciser.

À première vue, il semble que l'ensemble des mesures que l'État peut prendre à ce titre a tout les avantages de la réduction d'impôt et aucun de ses inconvénients. Mais il y en a d'autres qui ne sont pas mineurs.

En premier lieu, la mise en route des travaux prend généralement du temps. Il faut faire les plans, demander des soumissions, choisir les entrepreneurs avant que les matériaux et les hommes soient rassemblés. En raison du rythme majestueux du fonctionnement des organismes gouvernementaux, la récession peut fort bien être terminée lorsque l'effet économique du travail entrepris commence à se faire sentir. À ce moment, l'État ne supplée pas aux carences de l'économie privée, il est en concurrence avec elle.

La structure fédérale canadienne ne simplifie d'ailleurs pas le fonctionnement d'une telle politique. D'abord, les gouvernements des trois niveaux politiques peuvent prendre des mois sinon des années avant de s'entendre sur le principe même d'un projet (on pense ici à la route Trans-Canada). Ensuite, alors que le gouvernement fédéral cherche à entreprendre des travaux dans une région déprimée, il n'est pas rare de voir les gouvernements provinciaux ou municipaux y réduire les leurs, au fur et à mesure que leurs revenus s'amenuisent; plusieurs gouvernements locaux sont en effet soit incapables d'émettre des titres de dette, ou y sont opposés, pour des raisons qui ne vont souvent pas au delà de la simple démagogie électorale.

On pourrait croire, d'autre part, que l'État puisse encourager l'investissement national par une politique judicieuse de prêts directs à des compagnies de la Couronne ou même à des intérêts privés, comme dans le cas de la construction domiciliaire.

Les compagnies de la Couronne sont cependant en contact si étroit avec le marché, que, pour des raisons qu'il serait trop long de discuter ici, elles ont tendance à calquer le rythme de leurs investissements sur celui des entreprises privées similaires. Aussi a-t-on vu dans le passé récent les prêts de l'État à ces organismes atteindre un sommet en période de grande tension inflationniste pour être remplacés par des remboursements nets en période de récession, ce qui est évidemment à rebours de toute politique anti-cyclique rationnelle.

Au contraire, dans le cas de la construction domiciliaire, les prêts de l'État semblent correspondre davantage aux objectifs qu'il s'est fixé. La demande latente de maisons depuis dix ans est telle qu'un accroissement des marges de crédit consenties par l'État à des taux avantageux provoque immédiatement un accroissement des demandes d'emprunts. Encore la structure financière des organismes distributeurs, telle la Société centrale d'Hypothèque et de Logement, est-elle à ce point concentrée dans les centres importants du pays, que l'on a souvent souligné leur incapacité à établir des priorités en faveur de régions excentriques.

\* \* \*

Nous en revenons donc à la phrase de Smithies, mentionnée plus haut. La réduction des impôts et les travaux publics ont des effets similaires. L'application de l'une ou de l'autre méthode se heurte en période de récession à un certain nombre d'obstacles d'ordre technique qui sans leur enlever de leur utilité, en limite la portée et l'utilisation. Le choix de l'une ou l'autre de ces méthodes n'a rien de dogmatique. Il y a là une question d'opportunisme et, comme le dit Smithies, ce que l'État veut faire en plus de ramener la prospérité, peut être décisif. Les considérations d'ordre politique prennent alors une importance indéniable.

Un gouvernement qui se sent peu solidement appuyé n'accordera pas volontiers des baisses d'impôt qui devront éventuellement être compensées par une hausse générale au bout de quelque temps. L'impopularité d'une telle mesure pourrait lui être fatale.

Au contraire, un gouvernement qui considère que le taux de l'impôt est trop élevé, utilisera le prétexte d'une récession pour le réduire.

La force du patronage pourra peut-être faire préférer des travaux publics à une baisse des impôts.

L'on peut ainsi aligner toute une série de raisons qui, en fin de compte, pourront avoir, dans certains cas, plus d'importance que de simples considérations techniques. Il faut en tenir compte pour interpréter correctement les conflits d'opinions qu'une récession soulève.

Jacques PARIZEAU.