

Rapport

de la

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

sur les

PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS



Volume III

Cinquième partie :

ANALYSE DES BESOINS ET RECOMMANDATIONS

Tome II

LES PROBLÈMES MUNICIPAUX ET SCOLAIRES

LES RELATIONS FISCALES ET FINANCIÈRES

PROVINCE DE QUÉBEC

1956

Cinquième partie

Analyse des Besoins
et
Recommandations

DEUXIEME SECTION

Les problèmes municipaux et scolaires

INTRODUCTION

Notre Commission devait évidemment se livrer à une étude plus particulière des problèmes municipaux, remplissant ainsi un des principaux objets pour lesquels elle a été créée, c'est-à-dire, l'étude du "problème de la répartition des impôts entre le pouvoir central, les provinces, *les municipalités et les corporations scolaires*". Aussi un grand nombre d'organismes nous ont-ils soumis des considérations intéressantes sur la situation actuelle des municipalités et sur les solutions possibles de leurs difficultés financières et administratives. Certaines municipalités se sont présentées devant nous pour nous exposer leur cas particulier, mais le problème général des municipalités a surtout été étudié par les deux grandes associations qui groupent presque toutes les corporations municipales de la Province, l'Union des Conseils de Comtés et l'Union des Municipalités¹.

(1) Signalons surtout l'ensemble des études approfondies que nous a soumises l'Union des Municipalités. Ce travail est le plus considérable et le plus scientifique qui ait jamais été réalisé sur les divers aspects de notre administration municipale. Nous y avons puisé largement.

CHAPITRE I

Evolution des institutions municipales

Les institutions municipales, telles qu'on les trouve au Canada et même dans la province de Québec, sont d'origine britannique. Elles n'ont pas existé sous le régime français, leurs fonctions étant alors remplies par l'administration centrale, par les seigneuries, et jusqu'à un certain point par la paroisse, qui est fondamentalement de nature religieuse. Sous le régime anglais, pendant plus d'un demi siècle, les institutions municipales restèrent inconnues et ce n'est qu'en 1831, par exemple, que Québec et Montréal reçurent des chartes qui d'ailleurs ne furent que temporaires. En réalité, c'est sous l'Union, après bien des tâtonnements, que naquit, en 1855, le système municipal actuel basé sur l'existence de municipalités locales et de municipalités de comté¹. Le système devait se perfectionner avec les ans, mais on peut affirmer que lorsque, en 1867, par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la province de Québec se vit attribuer la juridiction sur les institutions municipales, celles-ci, qui avaient profité des divisions territoriales de la paroisse religieuse, étaient solidement établies.

Dès les premières années de la Confédération, en 1870, le Parlement de Québec adopta un Code municipal² et, en 1876, l'*Acte des clauses générales des corporations de villes*³. Ainsi s'achevait l'évolution juridique de notre système municipal. Dans les années qui suivirent, les municipalités se virent imposer des obligations nouvelles, dans le domaine de l'assistance aux malades mentaux en particulier, et leurs charges financières augmentèrent. Pour favoriser l'établissement d'entreprises in-

(1) XVIII Victoria, chapitre 100. *Acte des Municipalités et des chemins du Bas-Canada de 1855*.

(2) 34 Victoria, chapitre 68.

(3) 40 Victoria, chapitre 29.

dustrielles, elles eurent aussi recours à des exemptions de taxes ou à des subventions qui, en définitive, pesèrent lourdement sur leur budget. Le Parlement provincial adopta des lois favorisant les emprunts municipaux, mais par ailleurs il fut bientôt obligé d'y apporter des restrictions. On vit aussi naître de nouveaux impôts.

Ce n'est cependant qu'au vingtième siècle, par suite des conséquences de la première grande guerre et des transformations générales de la vie de la Province, que les municipalités connurent leurs premières grandes difficultés qui se manifestent encore aujourd'hui et qui furent provoquées par un certain nombre de causes que nous voulons maintenant analyser rapidement.

Transformations du transport routier

De 1850 à 1912 et même jusqu'à un certain point avant 1922, la construction et l'entretien des routes à travers la Province furent, en général, confiés à l'administration municipale ainsi qu'à des compagnies organisées pour exploiter le service public de voirie moyennant des droits de péage. En 1912, ces chemins de péage furent pour ainsi dire abolis¹ et on consacra alors le dualisme de la responsabilité financière du gouvernement provincial et des corporations municipales en matière de voirie, sans cependant bien délimiter leurs responsabilités respectives. Il semble, toutefois, que pendant plusieurs années, ce furent les municipalités qui eurent à supporter le plus lourd fardeau surtout si on tient compte du caractère limité de leurs revenus. Il est vrai qu'en 1912 le Parlement provincial avait créé un département de la voirie, qui fut d'abord attaché au ministère de l'agriculture et qui devint, en 1914, un ministère autonome, mais plusieurs lois ne firent pas moins porter aux municipalités de fortes dépenses. C'est ainsi qu'en 1916, elles furent chargées de 50% du coût d'amélioration et d'entretien du tronçon de "routes provinciales" situées dans leurs limites, le ministère de la voirie ayant le pouvoir de les forcer à exécuter des travaux². En 1918, deux nouvelles lois de voirie vinrent encore accroître les charges municipales. Par la première de ces lois³, toutes les municipalités traversées par la route Québec-Montréal (rive nord du St-Laurent) et par la route Edouard VII (la route No 5 d'aujourd'hui) étaient obligées de fournir \$1,000 par mille pour la construction des tronçons de ces routes se trouvant dans leurs limites. La

(1) 2 George V, chapitre 2, 1912.

(2) 7 George VI, chapitre 10.

(3) 8 George V, chapitre 10.

deuxième loi ¹ donnait au ministère de la voirie le pouvoir de déterminer à son gré les chemins dits de “grandes communications”. Or ces chemins pouvaient entraîner des dépenses municipales nouvelles car le ministère de la voirie décidait des travaux de construction, d’amélioration ou d’entretien qui pouvaient y être accomplis et il décidait aussi de la participation que les municipalités devaient y apporter. En résumé, les municipalités virent augmenter leurs dépenses pour la voirie sans un accroissement proportionnel de leurs ressources.

En 1922, une loi très importante vint transformer tout le système et libérer enfin, en bonne partie, les municipalités du lourd fardeau que comportait pour elles la voirie ². La loi précisait la juridiction du ministère de la voirie et les tâches des municipalités. Celles-ci demeuraient responsables de l’entretien et de l’amélioration des routes, mais elles pouvaient recevoir pour ce travail des subsides allant jusqu’à la moitié des dépenses. Le ministère de la voirie devait aussi veiller à l’entretien des chemins classés comme routes provinciales; il était autorisé à construire des routes pour relier entre eux les centres importants de la Province, mais dans ce cas il pouvait cependant faire appel à la contribution des municipalités.

On peut dire que c’est en 1922 que se clôt la législation concernant le rôle et les obligations des municipalités en matière de voirie car les autres lois qui furent adoptées ensuite n’apportèrent à la loi de 1922 que des changements minimes. Les municipalités durent donc supporter en grande partie les frais des premiers développements considérables de la voirie; elles contribuèrent ainsi au progrès économique de la Province, mais elles effectuèrent alors des dépenses qui ne correspondaient pas à leurs revenus.

Assistance sociale

Un autre trait saillant du développement de l’activité municipale au vingtième siècle fut l’ampleur que prit l’assistance sociale. De 1903 à 1920, aucune loi importante en matière d’assistance sociale et intéressant directement les municipalités ne fut adoptée à l’exception de deux mesures législatives qui avaient pour but de faciliter aux personnes de conditions modestes l’accès à la propriété. C’est ainsi qu’en 1914

(1) 8 George V, chapitre 11.

(2) 13 George V, chapitre 34.

fut promulguée la première loi d'aide à l'habitation de notre Province qui fut aussi une des toute premières au pays ¹.

La loi la plus importante d'assistance sociale tant au point de vue municipal que provincial fut évidemment la *Loi établissant le service de l'assistance publique de Québec* ². Cette loi faisait largement appel à la participation municipale pour le vaste programme d'assistance qui débutait alors. Ce n'était plus une catégorie particulière de miséreux qu'il fallait secourir comme dans le cas des lois antérieures, mais c'était "toute personne qui ne peut subvenir ni directement, ni indirectement à son entretien d'une façon temporaire ou définitive" lorsqu'elle était accueillie dans une institution d'assistance reconnue officiellement par le Conseil des ministres. Les municipalités devaient payer le tiers des frais d'hospitalisation des indigents admis dans ces maisons et, comme compensation, elles obtenaient la permission d'imposer un droit d'entrée dans les lieux d'amusement.

Jusqu'à la promulgation de cette loi d'assistance publique, la participation municipale aux programmes d'assistance du gouvernement de la Province avait été modeste et limitée. Avec la nouvelle loi, elle devenait considérable et même plus élevée que celle du gouvernement provincial ou que celle des institutions d'assistance. Les municipalités devaient en effet, en outre de fournir le tiers des frais d'assistance, défrayer le coût de transport de leurs indigents jusqu'à la maison d'assistance, déterminer leur état d'indigence et faire, au besoin, des enquêtes à cette fin. Elles étaient aussi forcées d'accepter les diverses catégories d'assistance que déterminait l'autorité supérieure. Bref, des trois institutions en présence, c'était la municipalité qui devait assumer les plus lourdes responsabilités.

Fluctuations violentes de l'activité économique

L'épreuve la plus lourde que subirent les municipalités dans le domaine de l'assistance en général fut provoquée par la crise économique des années 1930 à 1935 dont les effets se firent sentir pendant près de dix ans. Le chômage généralisé et un nombre effarant de faillites industrielles et commerciales firent de l'indigence un mal presque universel. Afin de faire face aux conditions extraordinaires créées par la crise économique, le gouvernement provincial adopta, en 1930, une

(1) 4 George V, chapitre 47.

(2) 11 George V, chapitre 79.

première loi d'aide aux chômeurs¹. En vertu de cette loi, une somme de \$2,850,000, provenant d'un montant total de \$20,000,000 mis à la disposition des provinces par le Gouvernement fédéral, devait être déboursée pour les secours aux chômeurs. Cette contribution fédérale représentait le quart des secours accordés pour soulager le chômage dans la Province, un second quart étant versé par le gouvernement provincial. Il restait aux municipalités l'obligation de supporter à elles seules la moitié des dépenses totales des secours aux chômeurs.

Une autre loi² votée, à la même session de la législature, autorisait les municipalités à commencer sans délai les travaux jugés nécessaires au soulagement des travailleurs sans occupation. En vertu d'une troisième loi³, le gouvernement provincial avait le pouvoir de construire un certain nombre de ponts importants à travers la Province. On invitait alors les municipalités riveraines où l'on projetait ces ponts à contribuer au paiement de leurs frais de construction au moyen d'un emprunt qu'elles pouvaient contracter après y avoir été autorisées par leurs électeurs propriétaires et par le pouvoir exécutif.

Au cours de la session provinciale de 1931, on adopta une autre loi d'aide aux chômeurs⁴. Les municipalités devaient encore fournir une large part des secours aux chômeurs puisqu'elles étaient tenues d'en défrayer la moitié, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral se partageant également le reste. La principale contribution municipale se faisait sous forme de secours directs: aliments, combustible et logement. La seule différence importante pour les municipalités, entre cette loi et la précédente, était qu'on leur permettait un délai de remboursement plus long, soit trente ans au lieu de vingt ans dans le cas d'emprunts nécessaires. En 1931, les corporations municipales furent aussi autorisées à participer au mouvement de retour à la terre en concluant des ententes à ce sujet avec le gouvernement provincial⁵.

Ce n'est qu'en 1933, en vertu d'une troisième loi d'aide au chômage⁶, que le gouvernement provincial décida d'alléger le fardeau que les municipalités supportaient depuis près de trois ans. Cette loi permettait au gouvernement de la Province, à la suite d'une entente avec le gouvernement fédéral, d'assumer en totalité ou en partie les frais de secours. Toutefois, deux ans plus tard, les municipalités obtenaient

-
- (1) 21 George V, chapitre 2.
 - (2) 21 George V, chapitre 3.
 - (3) 21 George V, chapitre 5.
 - (4) 22 George V, chapitre 2.
 - (5) 22 George V, chapitre 41.
 - (6) 23 George V, chapitre 2.

encore le pouvoir de contribuer à l'aide au chômage au moyen d'emprunts autorisés par les autorités gouvernementales ¹.

Une participation aussi considérable des municipalités aux dépenses des programmes gouvernementaux d'assistance aux chômeurs devait avoir des répercussions considérables sur leur situation financière surtout dans certaines villes où les industries principales furent rudement touchées par la dépression économique. En effet, non seulement les municipalités eurent alors à contribuer directement aux frais de secours, mais elles eurent aussi à subir des délais considérables, sanctionnés d'ailleurs par la loi ², dans la perception de leurs taxes foncières. Enfin une autre conséquence de la participation des institutions municipales aux dépenses de chômage fut la dépréciation de leur crédit comme en témoigne une loi adoptée par le Parlement provincial en 1939 ³. Cette loi décrétait que les dépenses municipales pour travaux de chômage ne pouvaient "entrer en ligne de compte, pour fins d'emprunts, dans l'actif des corporations municipales" jusqu'à concurrence de la subvention reçue du gouvernement de la Province. Le gouvernement tentait ainsi de préserver le crédit municipal que plusieurs années de crise avaient forcément déprécié.

Création de la Commission municipale

Cette mesure s'ajoutait à une autre beaucoup plus importante, que le gouvernement provincial avait déjà prise en instituant, par une loi adoptée à la session de 1931-32, la Commission municipale dont, à plusieurs reprises par la suite, il devait accroître le pouvoir de contrôle sur les opérations financières des municipalités ⁴.

Au cours des années, les fonctions et les dépenses des municipalités avaient considérablement augmenté. Les revenus municipaux étaient devenus insuffisants et bientôt il avait fallu trouver en dehors des sources locales de revenus l'argent nécessaire à l'accomplissement des diverses tâches municipales. Le crédit municipal devint fortement grevé et pour le préserver, le gouvernement de la Province eut recours à diverses mesures destinées soit à accroître le pouvoir d'impôt municipal, soit à empêcher une trop forte dévaluation. Mais bientôt ces interventions en faveur du crédit des municipalités se révélèrent insuffisantes surtout lors-

(1) 25-26 George V, chapitres 9 et 10.

(2) 24 George V, chapitre 71.

(3) 3 George VI, chapitre 4.

(4) 22 George V, chapitre 56.

que survint la crise économique. C'est alors que le gouvernement provincial intervint énergiquement en créant la Commission municipale, organisme capable de régler sévèrement l'usage du crédit municipal et pouvant même au besoin se substituer à l'administration locale.

C'est ainsi que deux tendances se manifestèrent dans l'attitude du gouvernement provincial à l'égard des institutions municipales : une attitude décentralisatrice en matière d'obligations financières par suite de nombreuses délégations de pouvoir aux municipalités et en même temps une tendance de plus en plus prononcée de la part de l'Etat à contrôler l'exercice des pouvoirs délégués. On retrouve cette dualité d'attitude dans plusieurs initiatives qui ont été prises au cours des trente dernières années. En effet, même si l'Etat provincial imposa en diverses occasions un contrôle assez sévère et une surveillance assez étroite sur l'activité des corporations municipales, il permit quand même que s'élargissent certaines de leurs fonctions, notamment dans le champ du bien-être et de l'assistance.

Hygiène et santé

C'est ainsi que les municipalités furent appelées à contribuer aux frais d'administration des unités sanitaires¹. Cette contribution se faisait par l'entremise du conseil de comté. Les conseils de comté intéressés prélevaient sur les conseils locaux une taxe suffisante pour payer le cinquième du budget de l'unité sanitaire pour la première année, le quart de ce budget pour la seconde année et le tiers pour les années subséquentes. En plus de contribuer financièrement aux frais d'administration des unités sanitaires, les corporations municipales devaient s'engager dans le vaste champ des mesures d'hygiène. En effet, la loi stipulait que toute municipalité de 5,000 habitants et plus, qui ne contribuait pas au fonctionnement d'une unité sanitaire de comté devait organiser, dans ses limites, un service d'hygiène². Mais deux ans après l'adoption de la loi des unités sanitaires, le Parlement autorisait le cabinet à obliger les municipalités de cité et de ville à "remettre à l'unité sanitaire de comté le soin de leur hygiène publique"³. En 1933, le Parlement modifiait de nouveau la loi des unités sanitaires⁴ pour établir un système

(1) 18 George V, chapitre 69.

(2) 18 George V, chapitre 68.

(3) 20 George V, chapitre 82.

(4) 23 George V, chapitre 74.

auquel devait contribuer en général les petites municipalités. Les municipalités ayant une population d'au-delà de 20,000 âmes et possédant leur propre service d'hygiène pouvaient être exemptées du paiement des contributions. Enfin, en 1949, en vertu de la loi pour la sauvegarde et l'amélioration de la santé¹, toute corporation municipale pouvait participer à des ententes avec d'autres municipalités et avec le Ministère de la santé afin de prendre des mesures pour la sauvegarde et l'amélioration de la santé.

Deux autres mesures sociales engagèrent assez fortement la responsabilité des institutions municipales et leur créèrent des obligations financières pouvant devenir assez lourdes. C'est la loi de la protection de la jeunesse² et la loi des écoles d'industrie³. Dans les deux cas, la municipalité où demeurait un enfant soumis à l'une ou à l'autre de ces lois, devait assumer la moitié des frais de garde de cet enfant et aussi payer ses dépenses de transport. En 1950, les deux lois furent fusionnées, mais les corporations municipales demeurèrent astreintes aux mêmes charges.

Activité variée des municipalités

Nous ne pouvons tracer ici un tableau complet de toutes les obligations, plus ou moins importantes, que les municipalités, au cours des années, se virent imposer ou furent invitées à assumer. Leur énumération révélerait la diversité des fonctions que l'Etat provincial leur a assignées. Par exemple, on peut citer la participation des municipalités à l'élimination des passages à niveau⁴, à la construction d'ouvrages de protection aux abords des voies ferrées traversant une municipalité (ou le territoire s'étendant dans un rayon de cinq milles de la municipalité)⁵, les subventions aux hôpitaux situés dans la municipalité⁶; l'entretien des chemins d'hiver⁷; la construction et l'entretien des centres de loisirs et de terrains de jeux⁸; le drainage des routes provinciales ou régionales⁹,

(1) 13 George VI, chapitre 16.

(2) 8 George VI, chapitre 33.

(3) 13 George VI, chapitre 24.

(4) 19 George V, chapitre 8, (1929) et 9 George VI, chapitre 38 (1945).

(5) 19 George V, chapitre 40, (1929).

(6) 20 George V, chapitre 105, (1930).

(7) 10 George VI, chapitre 53, (1946).

(8) 15 George V, chapitre 8, (1925).

(9) 15 George V, chapitre 8, (1925). Cependant, en 1938, une loi rendit possible des ententes entre les municipalités et le ministre de la Voirie au sujet de l'entretien des chemins d'hiver.

l'établissement de terrains d'aviation¹; la participation au coût d'une cour de bien-être²; l'entretien de palais de justice; la défense civile³; l'entretien des écoles techniques, etc.

Protection des ressources municipales

Afin de protéger les ressources municipales, le gouvernement provincial prit deux sortes de mesures: les unes négatives, les autres positives. Dans le premier cas, on s'efforça d'éliminer ou de réduire les contributions municipales. Ainsi, en 1944, le législateur faisait disparaître l'obligation pour les municipalités de payer les frais d'entretien des prisonniers enfermés dans les prisons communes⁴; il supprimait aussi la contribution municipale aux dépenses d'entretien des aliénés placés dans des institutions. Au cours de la session de 1951-52, on votait une loi en vertu de laquelle les municipalités rurales n'auraient plus qu'à verser 15% du coût d'entretien et de séjour, dans les institutions reconnues, des indigents secourus par l'assistance publique⁵. Un an plus tard, les cités et villes où se trouvaient des écoles techniques étaient exemptées de contribuer à leurs dépenses d'administration⁶. La même année, la législature mettait à la disposition du Cabinet une somme de \$650,000 à distribuer aux municipalités pour leur permettre d'organiser un service efficace de protection contre les incendies⁷.

D'autre part, le gouvernement prit les dispositions pour accroître les revenus municipaux. La plus importante des sources nouvelles de revenus fut sans contredit la taxe de vente au détail. C'est à Montréal, et dans les municipalités sous le contrôle de la Commission métropolitaine de Montréal, que cette taxe fut d'abord établie en 1935: elle frappait, au taux de 2%, les ventes du détail⁸. La Province elle-même ne tarda pas à établir une taxe de vente au détail au même taux. L'intervention de l'Etat provincial dans le champ de cette taxe au consommateur imposa par le fait même aux municipalités qui l'utilisaient ou voudraient l'utiliser une limitation des revenus qu'elles pourraient en tirer, étant donné le caractère aisément régressif de cette taxe

(1) 19 George V, chapitre 34, (1929).

(2) Cas des municipalités des régions métropolitaines de Québec et de Montréal.

(3) 14-15 George VI, chapitre 50, (1950-51). Cette dernière obligation peut éventuellement entamer très fortement les revenus municipaux.

(4) 8 George VI, chapitre 11.

(5) 15-16 George VI, chapitre 9.

(6) 1-2 Elizabeth II, chapitre 33.

(7) 1-2 Elizabeth II, chapitre 14.

(8) 25-26 George V, chapitre 112.

à un niveau même relativement bas. C'est dire que cette nouvelle source de revenus, dès qu'elle servit à alimenter à la fois le gouvernement provincial et les corporations municipales, cessa de fournir à ces dernières tous les revenus qu'elles auraient pu en espérer. Comme conséquence, la taxe municipale de vente au détail s'établit à 2% du prix de vente et demeura à ce niveau. Plusieurs municipalités en quête de revenus y eurent recours, la ville de Québec imitant Montréal en 1940¹.

Les municipalités, à la recherche de nouveaux revenus, durent imposer d'autres taxes particulières. Leur seule énumération révèle non seulement la fécondité de l'imagination des dirigeants municipaux, mais elle laisse aussi soupçonner les difficultés qu'éprouvèrent certains d'entre eux, principalement dans les municipalités urbaines. Mentionnons entre autres taxes établies en certaines villes au cours des trente-cinq dernières années, les suivantes : taxe sur les célibataires masculins; taxe sur certains terrains miniers; licences imposées aux colporteurs, taxe sur les commerçants ne résidant pas dans la municipalité ou n'y résidant que depuis moins de trois mois; taxe sur ceux qui profitent de certaines améliorations municipales; taxes sur les autobus, les théâtres, les clubs; taxe sur les immeubles ayant un escalier extérieur; taxe sur le service du gaz, de l'électricité, du téléphone; taxe spéciale sur les immeubles; impôt sur le revenu et taxe d'affaires; taxe spéciale sur les entreprises à établissements multiples et sur les entreprises dont le siège social est situé en dehors de la municipalité; taxe sur les primes d'assurance; taxe sur les pompes à gazoline; etc.

Enfin, certains revenus secondaires furent abandonnés aux municipalités par le gouvernement provincial : tel fut le cas, en 1952, lorsque en vertu d'un amendement à la loi des véhicules-automobiles, les conseils municipaux furent autorisés à garder les amendes prélevées en vertu de l'article 41, de cette même loi².

CONCLUSION

Notre système municipal s'inspire de la philosophie politique anglaise et il imite en grande partie le système d'administration publique de la Grande-Bretagne. A la suite du rapport de lord Durham, qui déplorait l'absence d'institutions municipales dans le Bas-Canada, le législateur voulut jeter les bases juridiques d'une décentralisation administrative. Mais aucune tradition n'avait préparé la voie à l'avènement

(1) 4 George VI, chapitre 74.

(2) 15-16 George VI, chapitre 45.

des institutions municipales et c'est pourquoi, à l'origine, elles ne vinrent pas du peuple, mais furent des créations artificielles de l'Etat. Heureusement, une institution qui n'avait aucun caractère politique, mais qui constituait une unité locale déjà bien organisée, la paroisse, allait favoriser après quelques années d'hésitation le développement du système municipal un peu partout à travers la Province. Cette utilisation de la paroisse comme base de la division territoriale pour fin d'administration municipale devait imprimer au nouvel organisme un caractère bien particulier dont il ne faut jamais oublier les origines sociologiques.

Lorsqu'on étudie, même brièvement, la législation municipale depuis 1840, on se rend compte de l'inexistence au début de toute tradition politique ou administrative dans ce domaine. On ne tarde guère également à s'apercevoir que la législation ne fut pas inspirée par une politique cohérente, réfléchie, et poursuivant un objectif général et bien défini. Au contraire, elle fut souvent constituée par une multitude de lois particulières n'ayant pour la plupart aucune liaison entre elles.

Les fonctions municipales établies par le législateur sont nées à des intervalles irréguliers, les unes de l'action du gouvernement provincial et de l'intervention nécessaire de l'administration locale, les autres de certains facteurs psychologiques parfois contradictoires: optimisme à certaines époques, pessimisme en d'autre temps. Parfois la fonction dérivait directement de l'activité naturelle de la municipalité, mais on n'a pas toujours su conserver à celle-ci les ressources nécessaires à l'exécution de ses tâches ou on n'a pas su lui en fournir de nouvelles.

Bref, le rôle de l'institution municipale semble avoir été déterminé par un besoin d'adaptation hâtive à des situations nouvelles, imprévues et changeantes qui parfois étaient locales, mais qui souvent résultaient de l'évolution générale de la Province. Il faut en particulier souligner les répercussions sur notre système municipal de la révolution industrielle qui s'est produite dans notre Province, de l'exploitation intensifiée de certaines ressources naturelles, de l'évolution démographique et de la réforme subséquente des structures sociales. Ces phénomènes ont transformé jusqu'à un certain point les responsabilités des municipalités et en particulier leurs obligations financières. C'est en tenant compte de ces facteurs que nous pouvons entreprendre l'analyse de la situation financière des municipalités et en décrire l'évolution au cours des vingt-cinq dernières années.

CHAPITRE II

La situation financière des municipalités

Afin de mesurer les effets des principaux événements économiques qui ont pu influencer d'une façon appréciable la situation financière actuelle des municipalités de la province de Québec, notre étude des finances municipales couvrira une période s'étendant de 1930 à 1955.

Cette période offre non seulement l'image d'un cycle complet, mais c'est dans cet intervalle de vingt-cinq ans que l'activité économique a enregistré les plus fortes perturbations des temps modernes. On peut donc ainsi vérifier, d'une certaine façon, la résistance de la structure financière des municipalités à ces pressions diverses. Il ne faudrait pas oublier toutefois que dans le même temps deux autres facteurs, extra-économiques cette fois, ont également agi sur l'allure de la courbe des dépenses et des revenus municipaux en notre Province: ce sont, d'une part, les progrès techniques, particulièrement dans le domaine du transport, et, d'autre part, l'urbanisation rapide du territoire qui a surtout influé sur les secteurs des services publics, de l'éducation et de l'assistance sociale.

Non seulement importe-t-il de connaître les raisons qui ont motivé, pour les fins de cette analyse, le choix de la période 1930-1955, mais il faut aussi savoir que cette analyse tient compte essentiellement de l'exercice des fonctions concrètement attribuées à l'institution locale — corporation municipale ou corporation scolaire — et des services que cette institution rend effectivement aux populations des territoires où s'étend sa juridiction.

C'est en partant de la notion des responsabilités dévolues aux municipalités et assumées par elles qu'on peut établir, d'une façon assez

rigoureuse, un plan d'analyse logique de leur structure financière. Voilà pourquoi les dépenses des corporations municipales de même que celles des commissions scolaires constituent l'objet de la première partie du présent chapitre.

En deuxième lieu, vient l'analyse de leurs ressources financières. Ces ressources se divisent en deux grandes catégories : les *revenus* sous leurs diverses formes, utilisés presque exclusivement pour l'administration courante, et les *emprunts* ou *l'endettement*, dont la majeure partie sert à l'établissement de services publics rentables ou non rentables, tels les services d'aqueduc, de distribution d'électricité, l'érection d'édifices municipaux et scolaires, la construction de rues et de trottoirs, de parcs, de terrains de jeux, de système d'égouts, etc.

I — LES DEPENSES DES MUNICIPALITES ¹

Les dépenses conjointes des corporations municipales et des corporations scolaires considérées globalement

Le trait le plus remarquable de la courbe des dépenses courantes des institutions locales est leur progression rapide depuis 1948, c'est-à-dire à partir du moment où la poussée inflationnaire de l'économie canadienne a commencé à produire ses effets sur leur situation financière. Si l'on ne tient pas compte du sommet de leurs dépenses brutes ² atteint au plus fort de la dépression économique de 1930 à 1935, on constate que dans l'intervalle de neuf ans qui sépare 1930 de 1939, ces dépenses ont augmenté de 50%.

L'autre période de neuf années, qui succède immédiatement à la première, montre une augmentation encore beaucoup plus lente n'atteignant pas 30% de la somme des dépenses brutes de 1939 (28% seulement), et cela malgré l'activité économique fébrile mais anormale

(1) On voudra bien noter que, dans les statistiques à l'origine de cette analyse, on n'a fait aucune distinction entre corporations scolaires et corporations municipales dans tous les cas où l'on présente les finances des catégories municipales désignées par les expressions "Montréal et municipalités satellites", "municipalités urbaines autres que Montréal", "municipalités rurales" (voir les tableaux 16 à 27 du volume *Documentation*, Partie I). Dans ces cas, le terme "municipalité" signifie à la fois les corporations municipales et les corporations scolaires. Ce n'est que pour l'ensemble des corporations municipales et l'ensemble des corporations scolaires qu'on a pu faire une distinction entre ces deux institutions locales.

(2) C'est-à-dire les dépenses totales effectuées par les municipalités et soldées par les revenus (a) tirés directement du public et (b) provenant en outre des subsides gouvernementaux. Ces dépenses ne tiennent pas compte des dépenses en immobilisations à même les emprunts, mais simplement de la dépréciation représentée par l'amortissement de la dette.

du temps de guerre. Alors que de 1930 à 1939 la stagnation de l'économie avait forcé les administrations publiques à grossir leur volume de dépenses pour suppléer à l'insuffisance ou à la perte des revenus individuels, l'activité économique du temps de guerre eut non seulement un effet contraire, mais elle suscita des contrôles gouvernementaux qui obligèrent les corps publics à restreindre davantage leurs frais d'administration courante. On peut d'ailleurs facilement s'en rendre compte par le tableau I, où l'on voit qu'en 1944 la somme des dépenses brutes des municipalités et des corporations scolaires de la province de Québec fut inférieure de deux millions de dollars à celle de 1939.

Ces constatations paraissent encore plus exactes quand on essaie de déterminer la valeur réelle des dépenses, c'est-à-dire quand on élimine l'incidence de la déflation et de l'inflation sur le pouvoir d'achat du dollar.

A partir de 1948, les institutions locales virent leurs frais courants s'élever rapidement, d'année en année, au point que dans l'espace de quatre ans cette hausse représenta un peu plus de 60% de la somme de leurs dépenses au début de cette période; on estime même qu'en 1954 celles-ci se sont accrues de 90% environ de ce qu'elles étaient six ans auparavant. L'influence de l'inflation qui, à la faveur de la prospérité sans précédent des années d'après-guerre, a marqué la fin des contrôles économiques, a manifestement plus modifié l'allure des dépenses municipales qu'elle ne l'avait fait durant la période antérieure. Il ne faudrait pas toutefois attribuer à ce seul facteur l'élévation des frais courants des corporations municipales et scolaires, ainsi que le révèle déjà une comparaison des dépenses brutes et des dépenses nettes évaluées en dollars constants.

TABLEAU I

Dépenses brutes et dépenses nettes d'administration,¹
 en dollars courants et en dollars constants, des corporations
 municipales et scolaires de la province de Québec, de 1930 à 1952

(en millions de dollars)

Années	Dépenses brutes		Dépenses nettes	
	Dollars courants	Dollars constants ²	Dollars courants	Dollars constants ²
1930	72.9	67.8	71.4	66.4
1933	94.0	94.6	86.5	87.0
1939	109.9	110.9	95.2	96.1
1944	107.8	85.9	98.8	78.7
1947	128.1	93.8	115.8	84.8
1948	139.8	92.5	123.2	81.5
1949	153.2	95.1	133.5	82.9
1950	176.6	104.4	155.8	92.1
1951	201.1	106.2	177.7	93.9
1952	226.3	114.7	194.9	98.8

(1) Voir volume *Documentation*, Partie II, appendice I. Dépenses nettes signifient les dépenses qui sont soldées par les revenus en provenance du public; dépenses brutes, celles qui sont soldées à même les revenus globaux des municipalités c'est-à-dire y compris les subsides qu'elles reçoivent.

(2) La conversion en dollars constants est faite en utilisant le facteur de correction (implicit price deflator) que l'on trouve dans les "Comptes Nationaux du Canada."

Si l'on observe maintenant les variations de la courbe des dépenses en n'utilisant que les dépenses nettes, on remarque que la hausse qui s'est produite de 1930 à 1939 est plus faible que l'accroissement des dépenses brutes pendant la même durée. Alors que pour ces dernières elle était de 50% de la somme des dépenses de 1930, elle n'était plus que de 33⅓% de cette même somme dans le cas des dépenses nettes. Au cours des neuf années suivantes, l'augmentation des dépenses brutes et nettes fut de même amplitude. Ceci indique donc déjà, d'une façon générale, que sans les octrois gouvernementaux, les municipalités auraient été incapables d'assumer toutes les dépenses d'administration ordinaire des années de dépression, par suite du gonflement de certains postes, tels l'assistance sociale et les travaux de secours. De 1948 à 1952, la courbe des dépenses nettes se traduit par une ligne à peu près parallèle à celle des dépenses brutes, bien que son accroissement (58% de la somme des dépenses nettes de 1948) soit légèrement inférieur à celui de la courbe des dépenses brutes. Si on calcule le pourcentage d'élévation des dépenses nettes pour la période 1948-54, le résultat demeure le même : en effet, on a estimé que la somme des dépenses brutes, de

1948 à 1954, s'était accrue d'environ 90%; or celle des dépenses nettes s'est élevée de 87%.

Même si les deux tendances — hausse des dépenses brutes et hausse des dépenses nettes — ont la même allure générale, on note cependant un écart grandissant, de 1930 à 1952, entre la somme des dépenses brutes et la somme des dépenses nettes d'administration courante. Cet écart est comblé grâce à l'apport de revenus fournis par les subsides gouvernementaux, dont la presque totalité provient du gouvernement de la Province.

TABLEAU II

Subsides¹ versés aux corporations municipales et scolaires de la province de Québec et pourcentage de la somme annuelle des dépenses brutes représenté par ces subsides, de 1930 à 1952

Années	Subsides versés	Pourcentage de la somme annuelle des dépenses brutes
	\$000,000	%
1930	1.5	2.1
1933	7.5	7.9
1939	14.7	13.3
1944	9.0	8.3
1947	12.3	9.6
1948	16.6	11.9
1949	19.7	12.9
1950	20.8	11.8
1951	23.4	11.6
1952	31.4	13.9

(1) Voir tableau 4, vol. *Documentation*, partie II, Appendice I.

En 1939, les subsides reçus par les corporations municipales et scolaires étaient dix fois plus considérables qu'en 1930. Durant la guerre, ces subsides diminuèrent considérablement par rapport à 1939. A partir de 1944, mais surtout depuis 1948, ils reprirent leur marche ascendante pour s'élever à \$31.5 millions en 1952. Bien que la courbe des subsides dénote nettement une tendance vers la hausse, leur importance relative en fonction des dépenses brutes est demeurée à peu près la même de 1939 à 1952.

L'analyse des subventions gouvernementales aux corporations municipales et scolaires permet encore de constater que, sans le secours des octrois, ces institutions auraient été incapables de faire face aux dépenses brutes d'administration courante qu'elles durent assumer durant

la période de crise et que de même, au cours des années prospères d'après-guerre, sans les subsides, elles auraient dû diminuer substantiellement leurs dépenses brutes d'administration, comme le fait bien voir la différence appréciable entre la somme des dépenses brutes et celle des dépenses nettes des années 1948 et 1952.

On verra cependant, par une étude plus détaillée des subsides, que les postes de dépenses touchés par le versement des subsides dans l'une et l'autre période n'ont pas été les mêmes et que les facteurs qui ont influencé la politique gouvernementale des octrois à l'égard des corporations municipales et scolaires ont aussi été très différents d'une époque à l'autre.

C'est maintenant par l'étude des différents secteurs de dépenses et c'est aussi par une analyse distincte de l'administration municipale et de l'administration scolaire que l'on peut mieux comprendre le comportement des municipalités et des commissions scolaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Les dépenses conjointes des corporations municipales et des corporations scolaires par catégories

a) dépenses brutes

En mesurant l'écart qui sépare la somme de chacun des postes de dépenses conjointes des corporations municipales et des commissions scolaires de 1933 à 1952, on constate que les dépenses brutes de voirie étaient presque cinq fois et demie (5.4 fois) plus élevées en 1952 qu'en 1933, que les dépenses brutes d'instruction publique assumées par les institutions locales étaient cinq fois plus fortes en 1952 qu'en 1933, que les sommes affectées au rachat de la dette dépassaient en 1952 celles de 1933 de plus de trois fois et demie ce qu'elles étaient alors (3.65 fois), que les services de protection, d'administration proprement dite et autres services pour fins diverses ont coûté en 1952 plus de deux fois et demie (2.6 fois) ce qu'ils avaient coûté en 1933. Au chapitre du bien-être social, les dépenses brutes n'étaient en 1952 que 8% plus élevées qu'en 1933; enfin le fardeau créé par le service de la dette s'était sensiblement allégé en 1952 en comparaison de ce qu'il était en 1933: au cours de cette dernière année le service de la dette globale des corporations municipales et scolaires représentait \$22.6 millions, tandis qu'il n'était plus que de \$13.3 millions en 1952.

Jugées selon l'importance que chacun des postes représente dans l'ensemble des dépenses brutes des deux institutions locales, les diverses

catégories de dépenses municipales et scolaires varient beaucoup d'une année à l'autre, pendant la période étudiée. En 1933, le poste intitulé "protection, administration et divers" occupait la première place, suivi de très près par le poste "service de la dette". En troisième lieu, et bien peu en arrière des deux autres postes, venaient les dépenses brutes de bien-être social. L'instruction publique était au quatrième rang, suivie de loin par les sommes réservées au rachat de la dette. Enfin, les dépenses de voirie représentaient une faible tranche (5.5%) des dépenses totales. En 1939, la distribution des postes dans le tableau d'ensemble des dépenses brutes des corporations municipales et scolaires n'avait pour ainsi dire pas varié. Mais en 1944, comme le révèle le tableau suivant, un changement notable s'était déjà produit quant à la position de chacun de ces postes.

TABLEAU III

Dépenses brutes¹ des corporations municipales et scolaires de la province de Québec, par catégorie, en dollars courants et en pourcentages

Catégorie des dépenses brutes	1930 2	1933	1939	1944	1947	1950	1952
en millions de dollars							
Bien-être social	—	20.9	23.4	9.8	11.3	15.0	22.5
Voirie	—	5.2	9.1	12.2	19.4	19.7	28.1
Protection, administration et divers	—	23.3	26.7	29.7	34.7	50.2	60.6
Service de la dette (sans l'amortissement)	17.8	22.6	22.2	16.0	13.3	10.6	13.3
Provision pour rachat de la dette	5.6	6.0	8.6	13.6	13.2	17.9	21.9
Instruction publique	—	16.0	19.9	26.5	36.2	63.2	79.9
	72.9	94.0	109.9	107.8	128.1	176.6	204.4
en pourcentages							
Bien-être social	—	22.3	21.3	9.1	8.8	8.5	9.9
Voirie	—	5.5	8.3	11.3	15.1	11.1	12.4
Protection, administration et divers	—	24.8	24.3	27.6	27.0	28.4	26.8
Service de la dette (sans l'amortissement)	24.4	24.0	20.2	14.9	10.4	6.0	5.9
Provision pour rachat de la dette	7.7	6.3	7.9	12.6	10.3	10.1	9.7
Instruction publique	—	17.0	18.1	24.6	28.3	35.7	35.3
Total	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Voir tableaux 3 et 4 du volume *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Seul le total des dépenses brutes est fourni dans le Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces, de même que les dépenses réelles du service et du remboursement de la dette.

Les faits les plus remarquables de la période d'après-guerre, soit 1947 à 1952, sont :

I) une augmentation assez forte des dépenses brutes de voirie en 1947 et en 1948, puis à partir de 1949 jusqu'en 1952, une stabilisation relative de ces mêmes dépenses par rapport aux dépenses totales à un niveau voisin de celui de 1944, bien qu'en termes de dollars elles aient eu tendance à s'accroître assez rapidement en 1951 et en 1952;

II) un accroissement des frais bruts d'instruction publique à un taux annuel à peu près égal, durant la première partie de la période, surtout si l'on tient compte du pourcentage que ces dépenses représentaient déjà en 1944 dans l'ensemble des dépenses municipales et scolaires brutes; et subitement une élévation qui se produisit en 1949, correspondant à 28% de la somme des dépenses d'instruction publique de 1948; de 1948 à 1952, l'importance des dépenses brutes d'instruction publique dans l'ensemble des dépenses municipales et scolaires resta la même, avec quelques variations annuelles minimales. Toutefois, exprimés en dollars, les frais bruts d'instruction publique furent incontestablement ceux qui enregistrèrent chaque année, de 1947 à 1952, les plus fortes augmentations;

III) la stabilité proportionnelle à peu près constante des dépenses de protection, d'administration proprement dite, d'hygiène, etc., bien que, depuis 1950 surtout, ces dépenses se soient accrues en moyenne de \$5 millions annuellement;

IV) une baisse substantielle, relative aussi bien qu'absolue, des frais de la dette municipale et scolaire;

V) une constance assez remarquable jusqu'en 1952 du pourcentage des montants destinés au rachat de la dette par rapport à l'ensemble des dépenses, même si en dollars courants ils furent nettement à la hausse, sauf pour 1952, alors qu'ils subirent une baisse de \$2.5 millions;

VI) une proportion généralement constante des frais de bien-être; ceux-ci, exprimés en dollars, s'élevèrent plutôt lentement de 1947 à 1951 inclusivement; mais en 1952, ils accusèrent une forte augmentation, au point qu'ils ne furent que légèrement inférieurs à ceux de 1939, alors qu'ils reflétaient encore les mauvais effets de la crise économique sur les finances municipales.

b) dépenses nettes

Envisagées sous cet aspect, ce sont les dépenses municipales de voirie qui ont subi la plus forte augmentation; celle-ci est nettement supérieure à l'accroissement que l'on note dans les autres postes de dépenses

nettes, municipales et scolaires. Viennent ensuite les frais nets de l'instruction publique, suivis de très près par les dépenses nettes occasionnées par le rachat de la dette. Le poste "protection, administration et divers" a lui aussi considérablement haussé par rapport à ce qu'il était en 1939; il en est de même des dépenses nettes de bien-être qui, si en comparaison de ce qu'elles étaient en 1939, n'ont pas augmenté autant que les précédentes, ont quand même accusé un accroissement considérable depuis 1948, au point qu'en termes de dollars, elles étaient deux fois plus élevées en 1954 qu'en 1939. Seul le service de la dette dénote une baisse comparativement à 1939. Cependant, on doit faire tout de suite remarquer que si les dépenses totales provoquées par le paiement des intérêts sur la dette ont régulièrement diminué depuis 1939 jusqu'en 1950, elles ont, d'autre part, régulièrement haussé depuis cette date jusqu'en 1954, et cela de façon plus rapide qu'elles n'avaient baissé.

Il est intéressant de constater qu'à l'exception du service de la dette, les dépenses les plus élevées apparaissent en 1954; c'est en 1933 que la somme des dépenses pour le service de la dette fut la plus forte. La situation est différente en ce qui concerne les dépenses les plus basses: 1930 fut l'année où les dépenses furent les plus basses aux postes de "bien-être social", de "protection, administration et divers" et au poste "provision pour rachat de la dette". Ce fut en 1933 que les dépenses nettes de voirie et d'instruction publique furent le moins élevées; quant au service de la dette, il atteignait son plus bas niveau en 1950.

Le tableau IV révèle en somme vers quels secteurs ont été canalisées les ressources locales pendant les vingt-cinq dernières années.

TABLEAU IV

**Dépenses nettes¹ des corporations municipales et scolaires de
la province de Québec, par catégorie, en dollars courants
et en pourcentages**

Catégorie des dépenses nettes	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954 ²
en millions de dollars							
Bien-être social	6.1	15.1	13.8	9.8	11.3	15.0	26.0
Voirie	9.2	5.1	6.1	10.9	15.9	19.1	27.6
Protection, administration et divers	17.5	22.9	26.7	29.4	34.3	49.6	71.8
Service de la dette (sans l'amortissement)	17.8	22.6	22.2	16.0	13.3	10.6	16.5
Provision pour rachat de la dette	5.6	6.0	8.6	13.6	13.2	17.9	27.9
Instruction publique	15.2	14.8	17.8	19.1	27.8	43.6	60.2
TOTAL	71.4	86.5	95.2	98.8	115.8	155.8	230.0
en pourcentages							
Bien-être social	8.6	17.5	14.5	9.9	9.8	9.6	11.3
Voirie	12.9	5.9	6.4	11.0	13.7	12.3	12.0
Protection et administration et divers	24.5	26.5	28.1	29.8	29.6	31.8	31.2
Service de la dette (sans l'amortissement)	24.9	26.1	23.3	16.2	11.5	6.8	7.2
Provision pour rachat de la dette	7.8	6.9	9.0	13.8	11.4	11.5	12.1
Instruction publique	21.3	17.1	18.7	19.3	24.0	28.0	26.2
Total	100.0						

(1) Voir tableau 8, vol. *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Estimation.

Deux postes de dépenses, l'un exclusivement municipal et l'autre exclusivement scolaire, ont particulièrement fait l'objet d'octrois gouvernementaux pendant les vingt-cinq dernières années, bien que de façon différente dans l'un et l'autre cas. Au chapitre des frais d'instruction publique, on enregistra une augmentation constante de ces octrois. Peu considérables en 1930, 1933 et 1939, ils représentaient déjà 28% des dépenses totales d'instruction publique au niveau local en 1944, avec une somme de 7.4 millions de dollars. En 1947, ils n'avaient augmenté que d'un million de dollars, et semblaient devoir constituer une portion moindre des frais bruts d'instruction. Mais un an plus tard ils avaient déjà haussé de plus de deux millions de dollars, équivalant à 26% des dépenses locales d'instruction publique; et en 1949 ils firent un bond prodigieux, passant de \$10.8 millions à \$18.4 millions. Ils représentèrent, cette année-là, 35% des dépenses courantes (autres que les dépenses

résultant de la dette). Ce haut niveau de subsides se maintint par la suite, accusant une nouvelle augmentation prononcée de 1951 à 1952; en cette dernière année, 34% du total des frais courants d'instruction publique (autres que les frais découlant du fardeau de la dette) avaient été payés grâce aux octrois reçus du gouvernement provincial.

TABLEAU V

Pourcentage de la somme des octrois versés aux corporations
municipales et scolaires de la province de Québec

Catégorie d'octrois spécifiques	1933	1939	1944	1947	1950	1952
Bien-être social	77.4	65.3	—	—	—	—
Voirie	1.3	20.4	14.5	28.5	2.9	10.5
Protection, administration et divers	5.3	—	3.3	3.2	2.9	3.2
Instruction publique	16.0	14.3	82.2	68.3	94.2	86.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

La politique de subsides à l'égard des dépenses de voirie des corporations municipales paraît plus indéterminée, si l'on en juge par les fluctuations assez fortes survenues d'une année à l'autre au cours de la période observée.

Alors qu'en 1933, seulement 2% des frais municipaux de voirie avaient été soldés avec le concours des subsides gouvernementaux, en 1939 le tiers (33%) put être payé grâce à ces octrois. (En 1933, les subsides étaient de \$100,000 et en 1939 ils s'élevaient à \$3 millions). Redescendus à \$1.3 millions en 1944, ils équivalaient à 11% de toutes les dépenses municipales de voirie; trois ans plus tard, ils en représentaient 18% et, en 1948, 24.3%. (Ils se montaient alors à \$3.5 millions pour 1947 et à \$5.4 millions pour l'année suivante). De 1949 à 1951 inclusivement, ces subsides tombèrent presque à rien (\$500,000 en 1949, \$600,000 en 1950 et \$1.1 millions en 1951); ils remontèrent subitement à \$3.3 millions en 1952, soit 12% de la somme de ces dépenses municipales de voirie¹.

Des octrois surtout destinés à inciter les municipalités, plus particulièrement les municipalités rurales, à améliorer leur service de protection contre l'incendie et, dans certains cas, à rendre moins onéreux

(1) Voir tableau 4, volume *Documentation*, partie II, appendice I.

les frais municipaux de protection, de même que certains autres octrois de caractère variable furent régulièrement accordés au cours de chacune des années étudiées, à l'exception de 1939; mais le montant annuel de ces subsides n'a constamment représenté qu'un faible pourcentage des dépenses globales inscrites au poste des frais divers et des frais de protection et d'administration.

La seule autre catégorie de dépenses municipales pour laquelle des octrois spécifiques furent versés, durant la période qui s'est étendue de 1930 à 1952, fut la catégorie des dépenses de bien-être social. Les subsides spécifiques versés aux municipalités pour le bien-être ne le furent que pendant les années de la crise économique; ils avaient pour objet la distribution des secours aux chômeurs par l'administration municipale, en vertu des lois spéciales d'assistance au chômage et des ententes particulières intervenues entre le gouvernement fédéral et celui de la Province. La résorption de la crise, qui avait rendu nécessaire les secours aux sans-travail, en entraîna l'abolition.

Les dépenses des corporations municipales et des corporations scolaires considérées séparément

Quand on considère séparément l'état des finances municipales et celui des finances scolaires, on se rend compte que le montant annuel des subsides versés aux corporations municipales ne représente qu'un faible pourcentage de la somme brute de leurs dépenses courantes, à l'exception de 1939 et, à un degré moindre, de 1933; mais on a déjà vu que les subsides spéciaux accordés pendant la dépression n'ont eu qu'un caractère provisoire et exceptionnel. De même remarque-t-on que les subsides accordés aux municipalités ont fait l'objet de fréquentes variations.

Par contre, le trait dominant des octrois accordés aux commissions scolaires est leur tendance très nette à une augmentation constante. Si cette augmentation fut elle aussi d'ampleur variable d'une année à l'autre, elle le fut toutefois beaucoup moins que dans le cas des corporations municipales. En d'autres termes, ces octrois, par le rôle grandissant qu'ils ont joué dans le paiement des dépenses, sont devenus une part de plus en plus considérable des revenus destinés au paiement des dépenses ordinaires des corporations scolaires.

Malgré la différence remarquable dans l'ordre d'importance des subventions gouvernementales aux corporations municipales et scolaires par rapport à la somme de leurs dépenses brutes respectives, le taux d'aug-

mentation des dépenses effectuées par les corporations municipales proprement dites à même les revenus provenant directement du public a été substantiellement moindre que le taux d'augmentation des dépenses comparables des commissions scolaires. Il ne faut toutefois pas oublier que la somme des dépenses nettes des corporations municipales a été, pour chacune des années comprises dans la période étudiée, plus que le double et parfois presque le triple de la somme des dépenses nettes des commissions scolaires.

TABLEAU VI

Montant annuel des subsides versés aux corporations municipales et aux commissions scolaires de la province de Québec exprimés en pourcentage de la somme de leurs dépenses courantes respectives ¹

	1933	1939	1944	1947	1950	1952
Corporations municipales	8.7	15.0	2.1	4.4	1.1	3.1
Commissions scolaires....	5.6	8.2	22.3	21.0	28.8	30.9

(1) Il s'agit évidemment ici de toutes les dépenses des corporations municipales et des commissions scolaires ou, en d'autres termes, de leurs dépenses brutes.

TABLEAU VII

Dépenses nettes ¹ des corporations municipales et scolaires de la province de Québec en millions de dollars et en indice

	1933	1939	1944	1947	1950	1952
	En millions de dollars					
Corporations municipales	66.3	71.6	73.0	84.2	107.4	133.4
Corporations scolaires	20.2	23.6	25.7	31.6	48.4	61.2
	En indice (1939 égale 100.0)					
Corporations municipales	92.6	100.0	102.0	117.6	150.0	186.3
Corporations scolaires	85.6	100.0	108.9	133.9	205.1	259.3

(1) Voir tableaux 14, 16, 22 et 24 du vol. *Documentation*, partie II, appendice I.

Les chiffres du tableau VII indiquent que les commissions scolaires ont nettement tendance à puiser de plus en plus largement dans le réservoir des ressources locales, pour acquitter le coût de leurs services, malgré l'aide sans cesse accrue du gouvernement de la Province. Il en résulte fatalement, étant donné la limite vite atteinte des ressources locales disponibles, que les corporations municipales sont forcées d'en exploiter une portion de plus en plus restreinte. C'est là un des phénomènes les plus importants à noter, quand on fait l'étude du champ des ressources locales disponibles.

Ces considérations prennent plus de relief et surtout acquièrent plus de précision lorsque, tenant compte de la fin propre des deux institutions en présence — la corporation municipale et la corporation scolaire — on met en parallèle non pas le coût global de leurs opérations respectives, mais celui de chacune de leurs fonctions ou mieux encore celui de leurs fonctions qui, par certains aspects, peuvent être comparables.

Le tableau suivant donne, d'une part, l'indice des dépenses nettes autres que les dépenses résultant de la dette encourues par les corporations municipales de 1930 à 1952 et, d'autre part, l'indice des frais nets d'instruction publique (à l'exclusion aussi des dépenses résultant de la dette) assumés par les commissions scolaires pour la même durée.

TABLEAU VIII

Indice des dépenses nettes¹ de bien-être et de voirie, de protection, d'administration et autres encourues par les corporations municipales et indice des frais nets d'instruction publique² assumés par les commissions scolaires, dans la province de Québec
1939 = 100.0

Catégories de dépenses	1933	1939	1944	1947	1950	1952
A—Corporations municipales						
Bien-être	109.4	100.0	71.0	81.9	108.7	163.0
Voirie	83.6	100.0	178.9	260.7	313.1	406.6
Protection, administration et divers	85.8	100.0	110.1	128.5	185.8	223.2
B—Commissions scolaires						
Instruction publique .	83.1	100.0	106.7	156.2	244.9	294.9

(1) Voir tableaux 9, 16 et 24 du vol. *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Non compris le service de la dette.

On peut voir par le tableau VIII que les éléments constitutifs de la somme des dépenses des corporations municipales et des corporations scolaires varient beaucoup d'une institution à l'autre.

La nature même des dépenses municipales et des dépenses scolaires explique donc, au moins partiellement, la rapidité plus grande de l'accroissement de la somme des frais scolaires que de l'élévation de la somme des frais municipaux de 1939 à 1954. D'autres facteurs d'augmentation ont sans doute influé d'une façon différente sur la courbe des dépenses de l'une et de l'autre institution locale, mais ce qu'il importe surtout de noter ici, c'est qu'étant donné le peu de variété des ressources mises à leur disposition de même que leur limitation, les corporations municipales aussi bien que scolaires, ont fait appel aux ressources locales, non pas en tenant compte d'un programme rationnel d'administration publique et de l'utilisation la plus efficace des ressources, mais en essayant uniquement de répondre aux besoins qui exerçaient sur elles les plus fortes pressions, quelle qu'ait été l'ampleur des sommes qu'ils exigeaient. La forte augmentation des dépenses nettes de voirie depuis 1944 et l'importance grandissante qu'elles ont prise dans le budget municipal, de même que la hausse extraordinaire des frais nets d'instruction publique, sont deux exemples qui illustrent bien cette situation.

Or un tel comportement des administrations locales laisse soupçonner qu'un déséquilibre assez sérieux a dû se produire entre les diverses fonctions locales, menaçant de compromettre la poursuite rationnelle des objectifs municipaux et scolaires.

Les dépenses considérées selon les secteurs municipaux

Si l'étude de chaque catégorie de dépenses pour l'ensemble des municipalités permet de voir quel groupe de services a le plus influencé les variations qui se sont produites au cours des vingt-cinq dernières années dans la somme des frais d'administration courante, l'analyse des dépenses de chacun des secteurs municipaux fait ressortir l'influence de l'un et de l'autre secteur sur l'allure de la courbe de chacune des catégories de dépenses.

Il aurait été utile pour les fins de notre analyse d'avoir, comme dans le cas de l'ensemble des municipalités, les dépenses brutes et les dépenses nettes; en effet, en possession de ces données, on aurait pu établir la répartition des subsides entre les divers secteurs municipaux et mesurer ainsi le rôle des octrois dans l'administration des différents groupes

de municipalités. Malheureusement les sources statistiques disponibles et utilisables ne fournissaient pas la somme des subsides reçus dans chaque cas. Voilà pourquoi on ne peut faire pour chaque groupe de municipalités que l'étude des dépenses nettes ou, en d'autres termes, des dépenses soldées uniquement au moyen des revenus provenant directement de leurs contribuables, sans tenir compte des octrois versés.

On doit faire en outre ici une autre réserve : les chiffres qui constituent le fondement même de cette analyse proviennent de "séries" destinées à offrir des données uniformes et, en conséquence, des données comparatives pour toutes les municipalités du pays. C'est ce qui explique, par exemple, que l'expression "municipalités", lorsqu'on utilise ces séries, englobe les corporations scolaires aussi bien que les corporations municipales proprement dites. Voilà pourquoi il a fallu recourir à d'autres sources, notamment à des sources exclusivement provinciales, pour isoler, à l'aide de recoupements, les catégories de dépenses de l'ensemble des corporations scolaires et de l'ensemble des corporations municipales. Mais de tels recoupements se sont révélés impraticables lorsqu'il s'est agi de diviser l'ensemble des municipalités en divers secteurs.

TABLEAU IX

**Dépenses nettes, selon les catégories de dépenses,
de chaque secteur municipal de la province de Québec,
exprimées en pourcentage des dépenses de chaque catégorie
pour l'ensemble des municipalités ¹**

Catégories de dépenses	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954
	%	%	%	%	%	%	%
<i>Bien-être social</i>							
Montréal et satellites	75.4	74.8	78.3	73.5	76.1	73.3	73.1
Municipalités urbaines	19.7	20.0	18.1	21.4	19.5	23.3	25.0
Municipalités rurales	4.9	5.3	3.6	5.1	4.4	3.3	1.9
<i>Voirie</i>							
Montréal et satellites	46.7	57.7	45.9	52.3	41.2	40.3	46.7
Municipalités urbaines	31.5	32.7	37.7	33.9	48.8	45.0	39.5
Municipalités rurales	21.7	9.6	16.4	13.8	10.0	14.7	13.8
<i>Protection, administration et divers</i>							
Montréal et satellites	66.3	76.0	72.7	67.3	71.1	69.6	71.6
Municipalités urbaines	22.3	19.7	23.6	27.2	23.9	25.8	24.1
Municipalités rurales	11.4	4.4	3.7	5.4	5.0	4.4	4.3
<i>Service de la dette (sans l'amortissement)</i>							
Montréal et satellites	75.3	77.9	78.8	73.3	70.0	53.8	43.6
Municipalités urbaines	21.3	20.0	19.4	24.2	27.1	40.6	48.5
Municipalités rurales	3.4	2.2	1.8	2.5	3.0	5.7	7.9
<i>Provision pour rachat de la dette</i>							
Montréal et satellites	66.1	64.4	67.8	67.6	62.1	60.3	52.3
Municipalités urbaines	26.8	30.5	27.6	28.7	34.1	33.0	36.6
Municipalités rurales	7.2	5.1	4.6	3.7	3.8	6.7	11.1
<i>Instruction publique</i>							
Montréal et satellites	56.9	58.8	55.1	51.6	55.4	54.1	56.0
Municipalités urbaines	22.2	24.3	25.8	25.3	26.3	28.7	29.4
Municipalités rurales	20.9	16.9	19.1	23.2	18.3	17.2	14.8
<i>Toutes dépenses</i>							
Montréal et satellites	64.8	71.4	69.5	64.2	62.6	60.0	60.3
Municipalités urbaines	23.4	22.1	23.4	26.7	29.0	30.5	30.7
Municipalités rurales	11.9	6.6	7.1	9.0	8.4	9.6	9.0

(1) Voir tableaux 25 à 35 du volume *Documentation*, partie II, appendice I. Pour la définition du terme "municipalités", voir vol. *Documentation*, Introduction de la partie I.

Par ailleurs, certaines catégories de dépenses — celles du bien-être, celles de la voirie et celles qui s'intitulent "protection, administration et divers" — ne renferment aucune dépense de commissions scolaires; d'autre part, la catégorie dite "instruction publique" est formée exclusivement de frais proprement scolaires.

La composition de chaque catégorie, étant donné la nature des séries utilisées, doit être en conséquence assez générale pour permettre une classification uniforme des dépenses des municipalités de toutes les régions du pays sans égard aux définitions ou aux interprétations particulières que l'on peut faire localement de l'une ou de l'autre dépense.

Le tableau IX fait bien voir d'une part le poids énorme des dépenses de l'agglomération métropolitaine de Montréal sur l'ensemble des dépenses municipales de la province de Québec et la faible importance du secteur rural en regard des dépenses totales.

En effet, au cours des années choisies pour faire l'objet de cette analyse, pendant la période s'étendant de 1930 à 1954, il est arrivé seulement deux fois que la somme des frais municipaux de la région métropolitaine de Montréal ait été inférieure à 60% des frais de toutes les municipalités de la Province. C'est là un fait que l'on ne doit pas ignorer lorsqu'on étudie les dépenses municipales pour l'ensemble des municipalités et que l'on essaie de rechercher les causes de leurs variations soit au total, soit pour l'une ou l'autre catégorie de dépenses municipales, durant les vingt-cinq dernières années. En réalité le coût de l'administration municipale du secteur métropolitain de Montréal est proportionnellement beaucoup plus élevé par rapport au coût de l'administration municipale dans tout le Québec que ne l'est sa population par rapport à la population totale de la Province. C'est dire que le coût des services municipaux dans la région métropolitaine de Montréal apparaît dans l'ensemble beaucoup plus élevé par habitant qu'ailleurs dans la Province.

Il est bon de noter l'importance singulière qu'ont les dépenses des municipalités de la zone métropolitaine de Montréal dans l'ensemble des dépenses municipales de Québec. Signalons toutefois que depuis 1950 ces dépenses des municipalités métropolitaines ont occupé une place relativement moins considérable par rapport à la somme des dépenses de l'ensemble des municipalités québécoises.

Pour se faire une idée juste des changements survenus dans la structure des dépenses municipales dans la province de Québec, il faut en examiner les détails et voir de plus près l'ampleur des variations

que chaque catégorie de dépenses d'un secteur municipal a subies au cours de la période considérée ici.

* * *

La catégorie des frais de protection et d'administration proprement dite a pris dans le budget de Montréal et de ses municipalités satellites une importance grandissante; il en fut de même des dépenses nettes d'instruction publique.

TABLEAU X

Dépenses nettes en dollars courants et en pourcentages de Montréal et des municipalités satellites, selon la nature des dépenses ¹

Catégories des dépenses nettes	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954 ²
millions de dollars courants							
Bien-être social	4.6	11.3	10.8	7.2	8.6	11.0	19.0
Voirie	4.3	3.0	2.8	5.7	6.6	7.7	12.9
Protection, administration et divers .	11.6	17.4	19.4	19.8	24.4	34.5	51.4
Service de la dette (sans l'amortissement)	13.4	17.6	17.5	11.8	9.3	5.7	7.2
Provision pour rachat de la dette	3.7	3.8	5.9	9.2	8.2	10.8	14.6
Instruction publique	8.7	8.7	9.8	9.8	15.4	23.6	33.7
Total	46.3	61.8	66.2	63.4	72.5	93.4	138.8
pourcentage							
Bien-être social	9.9	18.3	16.2	11.3	11.9	11.8	13.7
Voirie	9.3	4.9	4.4	9.0	9.1	8.3	9.3
Protection, administration et divers	25.1	28.1	29.3	31.2	33.7	37.0	37.0
Service de la dette	28.9	28.5	26.4	18.6	12.8	6.1	5.2
(sans l'amortissement)							
Provision pour rachat de la dette	8.0	6.1	8.9	14.5	11.3	11.6	10.5
Instruction publique	18.8	14.1	14.8	15.4	21.2	24.2	24.3
Total	100.0						

(1) Voir tableaux 2 et 26 du vol. *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Estimation.

D'autre part, les frais de voirie, qui avaient subi une baisse appréciable durant la crise économique de l'époque de 1930, étaient re-

devenus, dès 1944, aussi importants qu'ils l'avaient été en 1930; leur pourcentage par rapport à la somme des dépenses de ce secteur varia peu par la suite. Exprimées en dollars courants, ces dépenses s'élevèrent régulièrement d'année en année; alors qu'en 1944, elles se chiffraient à \$5.7 millions, elles étaient passées à \$12.9 millions en 1954.

Contrairement aux frais précédents, les dépenses nettes de bien-être ont représenté pendant la dépression économique une portion assez considérable du budget des municipalités métropolitaines; cependant, même en 1944, c'est-à-dire en période d'embauchage intensif, leur pourcentage demeura encore plus élevé qu'en 1930 mais moins fort qu'en 1933 et qu'en 1939. En 1947, ce pourcentage s'était accru légèrement; l'année suivante, il haussait encore, atteignant 13.2% de la somme des dépenses, et il devait se maintenir à peu près à ce niveau jusqu'en 1954, variant faiblement d'une année à l'autre. Mais si la position relative de cette catégorie de dépenses n'a pas accusé de grands changements, celles-ci ont varié beaucoup en dollars: dans l'espace de dix ans, elles ont presque triplé, passant de \$7.2 millions en 1944 à \$19.0 millions (estimation) en 1954.

Enfin on note au compte du rachat de la dette une élévation importante du pourcentage des sommes utilisées à cet effet de 1939 à 1944; alors qu'en 1939, ces montants ne représentaient que 8.9% des dépenses nettes totales du secteur métropolitain, elles en constituaient 14.5% en 1944 et 10.5% en 1954, après avoir enregistré d'assez fortes variations pendant ces dix dernières années.

La hausse dans l'importance relative de certaines catégories de dépenses devait, selon toute évidence, être compensée par une diminution équivalente du pourcentage d'autres catégories: or celles-ci n'ont pas toujours été les mêmes. Par exemple, en 1944, l'augmentation du pourcentage des frais de protection et d'administration proprement dite et du pourcentage des sommes affectées au rachat de la dette s'est faite au détriment de la catégorie des frais nets de bien-être et du service de la dette; en 1947 les frais de protection et d'administration et ceux de l'instruction publique ont augmenté aux dépens du "service" et de la "provision pour rachat de la dette". Les hausses et les baisses compensatrices touchèrent ainsi d'une façon plus ou moins forte aux diverses catégories de dépenses; mais il en est une qui, par une diminution soutenue et appréciable mais d'ampleur variable d'une année à l'autre, a fourni la principale compensation pour l'augmentation des pourcentages des autres catégories par rapport au total des dépenses nettes; ce fut la catégorie dite du "service de la dette". En 1930, 28.9%

de la somme des dépenses nettes du secteur des municipalités métropolitaines étaient constitués par le service de la dette; en 1930, c'était 26.4%, en 1944, 18.6%. En 1947, le service de la dette occupait encore 12.8% du champ des dépenses nettes des municipalités de la région métropolitaine; en 1951, ce n'était plus que 5.2%, en 1953, 4.9%; ce pourcentage était revenu à 5.2% en 1954. D'où l'on voit que la principale compression des dépenses s'est opérée dans cette catégorie.

* * *

Les changements dans l'importance des divers postes de dépenses par rapport à la somme des frais nets n'offrent que peu de parallélisme entre le secteur des municipalités urbaines et celui de la région métropolitaine. Comme pour ce dernier groupe de municipalités, les frais nets d'instruction publique ont occupé une place grandissante; de même le service de la dette a nettement révélé une tendance à la baisse. Cependant dans un cas, comme dans l'autre, cette évolution a décrit une courbe bien différente de celle des catégories correspondantes du secteur métropolitain.

Ainsi dans ce dernier secteur, les dépenses nettes d'instruction publique qui avaient déjà commencé à prendre une place plus grande dans le budget des dépenses locales pendant la guerre même, devaient hausser régulièrement au cours des années suivantes; or dans l'autre secteur, celui des municipalités urbaines, elles avaient affiché un pourcentage de dépenses nettes globales plus faible en 1944 qu'en 1930. En 1947 toutefois, elles représentaient 21.7% de la somme des dépenses nettes de ce groupement municipal, accusant ainsi une augmentation de 3.6% sur 1944. Mais ce n'est qu'en 1950 qu'elles prirent soudainement une importance beaucoup plus grande avec un pourcentage de 26.4% de la somme des dépenses, soit donc une augmentation de 3.9% par rapport à 1949. Elles devaient par la suite représenter chaque année un peu plus du quart des dépenses nettes du secteur des municipalités urbaines sises hors de la zone métropolitaine. Les dépenses nettes d'instruction publique de ce secteur municipal, exprimées en dollars courants, montrent une augmentation constante, avec des hausses annuelles variables, malgré les fluctuations constatées ci-dessus dans leur importance relative dans le budget des dépenses. En 1930, elles se chiffraient à \$3.4 millions, en 1939 à \$4.6 millions, en 1944 à \$4.8 millions, en 1947 à \$7.3 millions, en 1949 à \$8.7 millions, en 1950 à \$12.5 millions et en 1954 à \$17.7 millions (estimation pour 1954).

TABLEAU XI

Dépenses nettes en dollars courants et en pourcentages des municipalités urbaines ¹ de la province de Québec autres que Montréal et ses municipalités satellites, selon la nature des dépenses

Catégorie des dépenses nettes	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954 ²
millions de dollars courants							
Bien-être social	1.2	3.0	2.5	2.1	2.2	3.5	6.5
Voirie	2.9	1.7	2.3	3.7	7.8	8.6	10.9
Protection, administration et divers	3.9	4.5	6.3	8.0	8.2	12.8	17.3
Service de la dette (sans l'amortissement)	3.8	4.5	4.3	3.9	3.6	4.3	8.0
Provision pour rachat de la dette	1.5	1.8	2.4	3.9	4.5	5.9	10.2
Instruction publique	3.4	3.6	4.6	4.8	7.3	12.5	17.7
Total	16.7	19.1	22.4	26.4	33.6	47.6	70.6
pourcentage							
Bien-être social	7.2	15.7	11.2	8.0	6.6	7.3	9.2
Voirie	17.4	8.9	10.3	14.0	23.2	18.1	15.5
Protection, administration et divers	23.4	23.6	28.1	30.3	24.4	26.9	24.4
Service de la dette (sans l'amortissement)	22.7	23.6	19.2	14.8	10.7	9.0	11.3
Provision pour rachat de la dette	9.0	9.4	10.7	14.8	13.4	12.3	14.4
Instruction publique	20.3	18.7	20.5	18.1	21.7	26.3	25.1
Total	100.0						

(1) Voir tableaux 29 et 30 du vol. *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Estimation.

Le service de la dette de ces municipalités équivalait en 1930 à 22.7% du total de leurs dépenses nettes; il diminua par la suite assez rapidement pour atteindre son plus bas niveau, soit 9%, en 1950 et 1951. Un mouvement contraire se dessina en 1952 et même s'il ne prit que peu de proportions, il persista jusqu'en 1954 alors que le pourcentage représenté par le service de la dette était monté à 11.3%, plus haut qu'il ne l'avait jamais été depuis 1947. En dollars courants, cette dépense municipale a manifesté un mouvement à la baisse de 1933 à

1947 (\$4.5 millions en 1933 et \$3.6 millions en 1947) et un mouvement contraire de 1948 à 1954 (\$3.0 millions en 1949 et \$8.0 millions en 1954).

Dans la structure des dépenses du secteur des municipalités urbaines non métropolitaines, l'importance des frais nets de voirie a décrit une courbe assez particulière. En 1930, ces frais qui représentaient 17.4% de l'ensemble des dépenses de ce secteur n'en étaient plus que de 8.9% en 1933; en 1939 ce pourcentage s'était élevé à 10.3% et en 1944 à 14.0%. Trois ans plus tard il était de 23.2%, niveau où il se stabilisa jusqu'en 1950. En 1951, il avait baissé à 18.1%, en 1952, à 16.6% et en 1954 à 15.5%. Toutefois la valeur en dollars courants de cette catégorie de dépenses nettes ne cessa de s'accroître de 1933 à 1954. De \$1.7 million en 1933, ces frais s'étaient élevés à \$3.7 millions en 1944; trois ans après, ils avaient plus que doublé et selon l'estimation qu'on en a faite, ils se chiffraient à \$10.9 millions en 1954.

Quant aux frais nets de l'administration proprement dite et de protection, ils ont conservé sensiblement la même importance durant toute la période observée, les plus fortes variations à cet égard s'étant produites de 1930 à 1944 (23.4% du total des dépenses nettes en 1930 et 30.3% en 1944). De 1947 à 1954, ils ont constitué environ le quart des dépenses nettes.

Les frais nets de bien-être social qui avaient occupé une place de plus en plus réduite dans le budget des dépenses de ce secteur, de 1933 à 1948, montrèrent en 1949 une légère tendance à la hausse; en 1952, leur pourcentage était devenu plus fort qu'en 1944, et ceci était encore vrai en 1954.

Enfin les sommes affectées au rachat de la dette prirent une part plus grande du budget des dépenses du secteur urbain (autre que Montréal et ses satellites) de 1930 à 1944. De 1947 à 1954, elles représentèrent de 12.3% à 14.4% du total des dépenses nettes. Exprimées en dollars, ces sommes grossirent d'année en année: de \$1.5 million en 1930, elles avaient atteint \$10.2 millions en 1954.

TABLEAU XII

Dépenses nettes en dollars courants et en pourcentages
des municipalités rurales¹ de la province de Québec
selon la nature des dépenses

	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954 ²
millions de dollars courants							
Bien-être social	0.3	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Voirie	2.0	0.5	1.0	1.5	1.6	2.8	3.8
Protection, administration et divers	2.0	1.0	1.0	1.6	1.7	2.2	3.1
Service de la dette	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.6	1.3
(sans l'amortissement)							
Provision pour rachat de la dette	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	1.2	3.1
Instruction publique	3.2	2.5	3.4	4.4	5.1	7.5	8.9
Total	8.5	5.6	6.8	8.9	9.8	14.8	20.7
pourcentage							
Bien-être social	3.5	14.3	8.8	5.6	5.1	3.4	2.4
Voirie	23.5	8.9	14.7	16.9	16.3	18.9	18.3
Protection, administration et divers	23.5	17.9	14.7	18.0	17.4	14.9	15.0
Service de la dette	7.1	8.9	5.9	4.5	4.1	4.0	6.3
(sans l'amortissement)							
Provision pour rachat de la dette	4.7	5.4	5.9	5.6	5.1	8.1	15.0
Instruction publique	37.7	44.6	50.0	49.4	52.0	50.7	43.0
Total	100.0						

(1) Voir tableaux 33 et 34 du vol. *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Estimation.

* * *

Dans le secteur des municipalités rurales on note, d'une façon générale, les mêmes variations de structure que dans le groupement municipal précédent, avec tout de même un certain nombre de différences :

a) l'importance relative des dépenses de bien-être dans l'ensemble des dépenses de ce secteur baisse constamment, sauf pour une année, soit 1949;

b) le pourcentage du total des dépenses nettes représenté par la catégorie des frais nets de voirie augmente de 1933 (année où il avait été le plus faible) jusqu'en 1944; là il se stabilise aux environs de 16.0% jusqu'en 1950, pour redevenir, à partir de cette année, plus considérable (18.9%) et se maintenir à ce nouveau palier par la suite;

c) les dépenses nettes de protection et d'administration proprement dite ne varient pas beaucoup en importance de 1933 à 1954; leur proportion par rapport au total des dépenses nettes de ce secteur est beaucoup moins élevée que la proportion de la catégorie correspondante dans les deux autres secteurs municipaux;

d) à l'exception des années 1930 et 1933, la place occupée par le service de la dette dans le tableau des dépenses annuelles totales est peu considérable: cette catégorie de dépenses représente en moyenne 4.5% du total des dépenses du secteur des municipalités rurales;

e) une faible proportion des dépenses nettes totales est constituée par les sommes affectées au rachat de la dette de 1930 à 1949 inclusivement (de 4.7% à 5.9%); mais cette proportion augmente subitement en 1950: de 5.9% en 1949 à 8.1% en 1950. De 1950 à 1951 elle passe à 10.0% et en 1952 elle hausse à 14.1%; on estime qu'en 1954 elle équivaut à 15.0% du total des dépenses nettes;

f) les dépenses nettes d'instruction publique sont de beaucoup les plus considérables dans le secteur des municipalités rurales. Leur pourcentage par rapport à l'ensemble des dépenses nettes de ce secteur n'a pas sensiblement varié; il a haussé de 1933 à 1948; il a alors commencé à redescendre et, en 1952, il différait par 0.2% seulement du pourcentage de 1933; et on estime qu'en 1954, il était même inférieur au pourcentage de 1933. En dollars courants, les frais nets d'instruction publique affichent un accroissement continu. De \$2.5 millions en 1933, ils étaient rendus, estime-t-on, à \$8.9 millions en 1954;

g) les montants inscrits aux postes des diverses catégories de dépenses sont considérablement inférieurs à ceux des postes identiques des deux autres secteurs municipaux.

Comparaison des dépenses de chacun des secteurs municipaux

Une comparaison de l'évolution des dépenses de chacun des secteurs municipaux nous amène à faire les constatations suivantes :

1 — On observe depuis 1933 un fléchissement lent mais constant de la somme des dépenses de Montréal et de ses municipalités satel-

lites par rapport au total des dépenses des deux autres secteurs, et plus particulièrement du secteur des autres municipalités urbaines.

Si les frais de bien-être du secteur métropolitain ont, durant toute la période étudiée, conservé une prédominance à peu près égale dans l'ensemble des dépenses municipales, il n'en a pas été de même des frais de voirie, dont l'importance a constamment diminué, sauf de 1952 à 1954. Il n'en reste pas moins que ce sont les dépenses de voirie, dans ce secteur municipal, qui ont enregistré l'augmentation relative la plus forte, de 1930 à 1954.

Par ailleurs, les frais de bien-être de Montréal et de ses satellites se sont presque constamment maintenus au-dessus d'un niveau qui n'a jamais été inférieur à 70% de la somme des dépenses de bien-être de toutes les municipalités¹.

Quant aux dépenses d'instruction publique et à celles de protection et d'administration du secteur métropolitain, elles ont représenté un pourcentage à peu près constant, environ 55% et 33½%, des dépenses de même nature assumées par l'ensemble des municipalités.

Par contre, deux autres catégories de dépenses de ce groupement municipal ont dénoté une proportion de plus en plus faible par rapport à l'ensemble des frais du même genre supportés par toutes les municipalités : il s'agit a) du service de la dette, dont l'importance par rapport aux autres secteurs municipaux a rapidement diminué depuis 1949, mais qui décelait déjà cette tendance depuis 1939; et b) de la provision pour rachat de la dette. Dans ce dernier cas, le fléchissement par rapport aux sommes globales consacrées par toutes les municipalités de la Province au rachat de la dette, est plutôt récent.

2 — Le secteur "municipalités urbaines autres que Montréal et ses municipalités satellites" est le secteur municipal dont les dépenses ont en général occupé une place de plus en plus grande dans l'ensemble des dépenses municipales de la province de Québec. La part plus considérable prise par les dépenses de ce secteur municipal est particulièrement visible depuis la fin de la dernière guerre. Cette augmentation de l'incidence des frais courants des municipalités urbaines en dehors du secteur métropolitain a été plus forte que l'augmentation de même nature que l'on peut noter pour le groupement des municipalités rurales; elle s'est donc faite principalement au détriment de la prépondérance tradition-

(1) Exprimés en dollars, ces frais ont évidemment affiché une hausse notable: en 1954, ils étaient plus de quatre fois ce qu'ils avaient été en 1930, dépassant même substantiellement les frais de bien-être des pires années de la crise économique.

nelle du groupe des municipalités métropolitaines dans le champ des dépenses municipales.

Quatre catégories de dépenses ont surtout contribué à ce changement : ce sont les frais de bien-être, de voirie, le service de la dette et, à un degré moindre que les autres, le remboursement de la dette obligataire. Pour leur part, les dépenses d'instruction publique ont exercé une influence semblable, mais moins forte. Par ailleurs, les dépenses d'administration proprement dite et de sécurité publique n'ont à peu près pas subi de changement quant à leur importance relative dans le cadre des dépenses municipales totales.

Du point de vue strictement municipal, c'est dans la catégorie "service de la dette" que les dépenses des municipalités urbaines en dehors de la zone métropolitaine ont pris la plus grande importance par rapport au coût du service de la dette de toutes les municipalités.

Pour ce qui est des frais de bien-être des municipalités urbaines en dehors de la zone métropolitaine, leur proportion s'est accrue dans la mesure où s'abaissait celle du secteur rural. C'est d'ailleurs dans ces municipalités urbaines que la tendance à l'accroissement des dépenses de bien-être a été la plus forte durant la période étudiée.

Les frais nets de voirie des municipalités urbaines en dehors de la zone métropolitaine sont ceux qui, par rapport aux mêmes frais des autres secteurs, ont haussé le plus rapidement depuis la fin de la guerre, sauf de 1952 à 1954 où ils furent plus importants dans les municipalités de la région métropolitaine.

Le remboursement de la dette obligataire de la part des municipalités urbaines, bien que manifestant une légère tendance à la hausse, a peu varié relativement à la somme de ce poste pour toutes les municipalités, sauf depuis 1952, où il a pris l'allure d'une augmentation rapide. Quoi qu'il en soit, cette affectation des ressources municipales a pris depuis 1939, à l'intérieur du secteur urbain non métropolitain, une importance beaucoup plus considérable que dans le secteur métropolitain lui-même.

En ce qui a trait aux dépenses nettes d'instruction publique des municipalités urbaines, elles ont eu une hausse à peu près parallèle à celles du secteur métropolitain de Montréal jusqu'en 1949; mais en 1949, Montréal et ses municipalités satellites prirent une avance marquée, qu'elles devaient perdre l'année suivante, alors que l'indice des frais nets d'instruction publique des autres municipalités urbaines s'éleva plus rapidement. Cette situation devait persister au cours des années subséquentes

La hausse proportionnelle des dépenses nettes d'administration, de protection publique et des frais divers, a été, pour chacune des années observées, constamment plus grande pour les municipalités urbaines en dehors de la zone métropolitaine de Montréal que pour les municipalités de cette zone.

D'une façon générale, on peut dire que la montée plus rapide que dans les autres secteurs municipaux de l'indice des dépenses nettes des municipalités urbaines hors de la région métropolitaine de Montréal, a été l'une des caractéristiques des années d'après-guerre.

3 — Dans le secteur des municipalités rurales, il n'y a à vrai dire que les frais nets d'instruction publique, ceux de la voirie et le remboursement de la dette obligataire dont la comparaison avec les dépenses nettes des deux autres secteurs municipaux présente un intérêt, à cause de leur importance grandissante surtout depuis 1947.

En 1939, les dépenses nettes d'instruction publique des municipalités rurales n'étaient inférieures aux dépenses semblables du secteur des municipalités urbaines en dehors de la banlieue montréalaise que de \$1.2 million; et le groupe métropolitain avait alors des frais nets d'instruction publique qui dépassaient par \$6.4 millions ceux du secteur rural. Par contre, de 1944 à 1947, l'élévation des frais nets d'instruction publique fut beaucoup plus lente dans le secteur des municipalités rurales que dans les deux autres groupements municipaux. Et ce changement persista jusqu'à la fin de la période étudiée.

Pour ce qui est des dépenses nettes de voirie, ce n'est qu'à partir de 1950 que les municipalités rurales dans leur ensemble n'ont affiché une augmentation appréciable par rapport au total des frais municipaux de voirie.

On ne saurait non plus passer sous silence l'accroissement proportionnel remarquable qui s'est produit dans le secteur rural au poste "rachat de la dette" par rapport à l'ensemble des municipalités depuis 1950 et surtout depuis 1952. En 1949, les montants consacrés à l'amortissement de la dette obligataire par les municipalités rurales équivalaient à 3.6% de la somme affectée à cette fin par toutes les municipalités; en 1950, ce pourcentage s'était élevé à 6.7% et en 1954 il atteignait 11.1%.

Dans l'ensemble toutefois, l'importance relative des frais nets totaux des municipalités du secteur rural n'a pour ainsi dire pas varié au cours des derniers dix ans, en regard de la somme des dépenses nettes de toutes les municipalités de la Province.

II — LES REVENUS DES MUNICIPALITES

Les revenus municipaux peuvent être répartis en deux groupes: les taxes et autres revenus provenant directement du public et les revenus fournis directement par le gouvernement de la Province ¹.

TABLEAU XIII

Pourcentage des revenus provenant des taxes, des revenus perçus directement du public autrement que par les taxes et des revenus sous forme de subsides gouvernementaux ¹

Revenus	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954
A—Provenant des taxes ...	85.0	73.1	69.6	71.2	73.3	71.8	69.6
B—Provenant directement du public sous autres formes	13.2	17.6	15.3	18.1	16.8	16.4	14.6
C—Provenant des subsides gouvernementaux	1.8	9.3	14.9	10.6	10.0	11.7	15.8
Tous revenus	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Voir volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableau 42.

Pour les fins de présentation statistique, on a établi trois sortes de taxes: a) la taxe foncière qui comprend toutes les taxes foncières; b) la taxe générale de vente au détail; c) les autres taxes: taxe de locataire, taxe d'affaires, taxe sur les divertissements, etc.

D'autre part, les autres revenus provenant directement du public sont ceux qui sont tirés des contribuables locaux mais qui se différencient des taxes en ce qu'ils constituent généralement un droit dont le prix est fixé sans être directement lié à la valeur du capital, à la rente ou au revenu fixe; en d'autres termes, c'est un permis que l'on achète pour un prix donné, habituellement fixé d'autorité. Font exception à cette définition, les autres revenus provenant de services rentables. Au point de vue municipal, ces revenus proviennent de l'excédent résultant du prix de vente de ces services sur leur coût d'exploitation, même si dans le langage populaire ou dans le règlement municipal on les désigne sous le nom de *taxes*. Les exemples les plus répandus, et les mieux connus de ce genre de services sont l'aqueduc, l'enlèvement des ordures ménagères, la distribution de l'électricité, etc. Les données statistiques

(1) Il y a aussi quelques contributions spéciales par le gouvernement fédéral.

fournissent trois sortes de revenus provenant directement du public autrement que sous forme de taxes : a) les licences, permis et droits, licences de commerce, de colporteurs, de taxis, de bicyclettes, etc.; permis de construction, permis d'exploiter un commerce, etc.; droits de passage, d'usage et autres droits de même nature; b) les revenus excédentaires apportés par les services publics rentables; c) les revenus divers: amendes, loyers de toute nature, péages, etc.

Quant aux revenus gouvernementaux, ils ne seront pas commentés dans cette partie de notre étude parce que nous en avons parlé dans la section consacrée aux dépenses municipales, où nous les avons considérés comme une réduction de dépenses. Cette façon de traiter des subsides reçus par les municipalités peut paraître étonnante aux non initiés, mais elle est parfaitement logique. En effet, tout subside versé aux municipalités, sauf pour des cas exceptionnels et qui semblent avoir été extrêmement rares durant la période étudiée, le fut spécifiquement, c'est-à-dire pour des fins particulières et pour permettre aux municipalités d'abaisser le coût de certains de leurs services ou de leurs fonctions.

Cela va de soi que la période couverte par cette étude des revenus soit exactement la même que celle que l'on a définie précédemment lors de l'analyse des dépenses municipales. Voilà pourquoi cette partie de l'étude traitant des revenus aura pour objet la structure de ces revenus, les changements qui s'y sont produits tant pour les municipalités dans leur ensemble que pour les corporations municipales seules, les corporations scolaires seules et les secteurs municipaux examinés séparément ou comparativement.

Les revenus considérés globalement ¹

En étudiant la composition de détail des revenus des municipalités, on voit que d'importants changements s'y sont produits au cours de la période qui fait l'objet de notre étude.

(1) Corporations municipales et scolaires ensemble.

TABLEAU XIV

Pourcentage de chaque catégorie de revenus des municipalités par rapport au revenu total

Catégories de revenus	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954 ¹
Taxe foncière	77.7	67.8	57.4	57.7	54.7	50.9	49.1
Taxe de vente	—	—	4.8	7.4	10.9	13.6	13.5
Autres taxes	7.3	5.3	7.4	6.1	7.7	7.3	7.0
Licences, permis et droits	4.1	2.6	2.6	2.4	2.7	3.0	2.4
Services publics rentables	—	2.6	4.0	6.8	5.9	6.7	7.1
Divers	9.1	12.4	8.7	8.9	8.2	6.7	5.1
Provenant des gouvernements	1.8	9.3	14.9	10.6	10.0	11.7	15.8 ²
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Estimation.

(2) Les revenus provenant des gouvernements, sous forme de subsides, ne sont pas fournis pour l'année 1954 dans les documents originaux d'où sont tirés les chiffres ayant servi au calcul des pourcentages de ce tableau. Afin d'établir les pourcentages pour cette année, on a tenu compte de la progression des subsides depuis 1950; puis à l'aide d'une estimation assez sommaire, on a fixé à \$41.4 millions les revenus provenant des gouvernements pour 1954.

Taxe foncière

On y observe d'abord que le rôle joué par la taxe foncière dans l'obtention des revenus des municipalités s'est amoindri avec une étonnante rapidité.

En 1930, 77.7% des revenus des municipalités dérivait des taxes foncières, alors qu'en 1939, il n'était plus que 57.4%. Cependant, \$56.8 millions étaient perçus sous forme de taxes foncières en 1930, et \$56.5 millions en 1939, soit pratiquement un montant égal à celui de 1930. L'indice des revenus tirés des taxes foncières¹ illustre d'ailleurs bien ces faibles différences: 100.0 en 1939 donne 100.5 en 1930 et 96.8 en 1933.

Si à partir de 1939, la diminution du pourcentage des revenus de la taxe foncière fut beaucoup plus lente que durant les neuf années précédentes on constate tout de même qu'en 1950, les revenus provenant de cette source représentaient à peine un peu plus de la moitié (50.9%) des revenus totaux à la disposition des municipalités, alors que vingt ans plus tôt ils équivalaient presque aux quatre-cinquièmes de l'ensemble de ces revenus. Ils devaient rester à peu près à ce niveau jusqu'en 1954. Par conséquent, les revenus dérivés des taxes foncières ont subi,

(1) Volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableau 43.

par rapport à la somme des revenus des corporations municipales et scolaires, deux mouvements de baisse assez fortement caractérisés: un premier mouvement très marqué, s'opérant en moins de dix ans, surtout pendant la période de crise économique (1930-1939); et un second mouvement, beaucoup plus atténué que le premier et se prolongeant durant les quinze dernières années, soit de 1939 à 1954.

D'autre part, exprimés en dollars courants, ces mêmes revenus accusent une augmentation, mais qui a été beaucoup moins rapide que celle des autres catégories de revenus. En prenant l'année 1939 comme année de base (= 100.0), on constate que les revenus des taxes foncières avaient un indice de 181.6 en 1951, de 202.5 en 1952 et de 227.6 (estimation) en 1954. Toutes les autres sources de revenus municipaux ont, dans l'ensemble, accusé une hausse beaucoup plus prononcée. Une des raisons de cet accroissement lent, sur une période prolongée, des revenus apportés par les taxes foncières aux corporations municipales et scolaires, en regard des autres catégories de revenus, est leur manque d'élasticité et d'adaptation à des conditions économiques et sociales en évolution.

* * *

Devant cette dépréciation relative des impôts fonciers comme source de revenus pour les institutions municipales et scolaires, il peut être intéressant de chercher quels ont pu être les revenus compensateurs. Quand en 1933, le pourcentage des revenus provenant des taxes foncières descendit de dix points, deux autres catégories de revenus prirent une importance accrue: les revenus divers et les subsides gouvernementaux, ces derniers accusant une hausse prononcée.

La baisse constatée en 1939 dans la proportion des revenus de l'impôt foncier fut comblée à la fois par une augmentation relative des octrois gouvernementaux et par une nouvelle source de revenus: *la taxe de vente au détail*. La nouvelle taxe qui devait rapidement tomber sous le contrôle immédiat du gouvernement provincial et devenir un efficace instrument de revenus, ne tarda pas à fournir aux municipalités¹ des fonds dont l'importance, grâce à la prospérité des années d'après-guerre et à l'utilisation de plus en plus fréquente qu'en firent les municipalités, s'accrut au point qu'ils devinrent, si l'on ne tient pas compte des subsides gouvernementaux, la seconde source de revenus des municipalités. Ils auraient même occupé une place encore plus con-

(1) Jusqu'en 1950, elle ne profita en fait qu'aux corporations municipales.

sidérable si toutes les municipalités de la Province avaient reçu la faculté de les percevoir. De fait, cet apport nouveau de revenus s'est révélé presque aussi considérable pour l'ensemble des exercices fiscaux de la période 1947-1954 que celui qu'ont fourni durant le même temps les subsides reçus par les municipalités : pour toutes ces années, la somme des revenus dérivés de la taxe de vente s'est élevée à \$196.6 millions et celle que les subsides ont apportée a atteint \$202.4 millions.

A compter de 1939, la taxe de vente apparaît comme l'un des principaux éléments compensateurs de la diminution relative des impôts fonciers et de la baisse des revenus divers. L'élévation réelle et proportionnelle des revenus procurés par la taxe de vente et l'accroissement non moins considérable des octrois gouvernementaux (surtout attribués aux commissions scolaires) ont été presque suffisants pour égaler la diminution survenue au cours des derniers vingt ans dans le pourcentage des impôts fonciers considérés par rapport à la totalité des revenus des corporations municipales et scolaires; de même l'accroissement des revenus tirés des services publics rentables a fortement atténué la baisse des revenus divers.

Pour résumer, disons que si l'on examine le tableau général¹ des revenus des municipalités, on constate ce qui suit:

- 1) la taxation a été le principal moyen de se procurer les revenus nécessaires;
2. les taxes foncières ont non seulement toujours été le groupe le plus important de taxes comme sources de revenus mais, comparativement à toutes les autres sources, elles ont constamment fourni, malgré leur limitation relative, l'apport le plus considérable des revenus;
3. ces corporations ont dû recourir à des nouvelles formes de taxation, dont la plus notable est la taxe de vente au détail;
4. les subsides gouvernementaux ont, depuis la crise économique des années 1930, occupé une place assez grande dans l'ensemble des revenus des deux corporations locales. En réalité, ils s'y sont même classés au deuxième rang lors de certaines années durant la période s'étendant de 1930 à 1954, même s'ils sont demeurés ordinairement loin en arrière des taxes foncières;
5. la tendance générale des revenus provenant des impôts prélevés est légèrement à la baisse;

(1) Voir volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableaux 37 à 43

6. les revenus tirés directement des contribuables par d'autres moyens que la taxation ont pris, d'une façon générale, plus d'importance au cours des années, mais depuis 1949 ils donnent des signes d'affaiblissement;

7. l'importance de certaines sources de revenus a diminué pour faire place à l'augmentation des sommes provenant d'autres sources, les unes traditionnelles, les autres récentes.

Les revenus des corporations municipales et des corporations scolaires considérés séparément

Si l'on isole les uns des autres les revenus appartenant en propre aux corporations municipales et aux corporations scolaires, on obtient des précisions qui jettent une lumière plus vive sur les transformations de structure subies par les revenus municipaux proprement dits.

On constate, en premier lieu, que la taxation a toujours été, du moins pendant la période observée¹, le principal moyen utilisé par les corporations municipales pour prélever des revenus de leurs contribuables et que les revenus provenant directement des contribuables autrement que par les taxes, revenus qui, comme ceux de ces dernières, avaient fléchi durant la crise économique des années 1930, ont dans l'ensemble représenté un pourcentage moyen à peu près stable de 1944 à 1952, par rapport à la totalité des revenus municipaux proprement dits.

En revanche, les revenus sous forme de subsides gouvernementaux qui avaient occupé une place assez considérable du budget municipal en 1933 et surtout en 1939 ont rapidement fléchi par là suite et, malgré leur augmentation en 1951 et 1952, leur pourcentage par rapport à la somme des revenus municipaux est resté faible, même pour ces deux années.

Taxe foncière

La plus forte source de revenus des corporations municipales considérées isolément, a été, pendant toute cette période, la taxe foncière

(1) Voir volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableau 47. Quand on sépare les chiffres du revenu municipal de ceux du revenu scolaire, la période étudiée commence à 1933 au lieu de 1930 et se termine à 1952 au lieu de 1954, parce que les sources statistiques disponibles ne fournissent pas séparément les revenus des deux types de corporations pour 1930 et pour 1953 et 1954.

générale et spéciale. Nonobstant ce fait, la taxe foncière a perdu beaucoup de son importance, même si l'amointrissement de son rôle dans le champ des revenus ne s'est pas fait sans résistance de la part des administrations municipales.

Alors qu'en 1933 les revenus tirés de l'impôt foncier représentaient 61.8% du total des revenus, ils n'en constituaient plus six ans plus tard que 49.7% et en 1947 ne s'élevaient plus qu'à 45.5%, malgré les tendances inflationnaires d'alors¹. Or de telles conditions économiques ne pouvaient normalement manquer d'accroître la valeur de la propriété foncière tout comme elles provoquaient la hausse des biens des autres secteurs. Mais la propriété foncière resta, plus longtemps que les autres biens de consommation, assujettie au contrôle des prix et, par conséquent, de la rente. Ceci peut partiellement expliquer la baisse relative du revenu de la taxe foncière, mais la principale raison est ailleurs : en effet, d'autres catégories de revenus, notamment ceux qui provenaient de la taxe de vente — où l'inflation exerçait incontestablement une influence — et ceux qui fournissaient les "autres taxes" avaient accusé, au cours des années d'après-guerre, une augmentation proportionnelle appréciable.

La caractéristique de rigidité et de statisme de la taxe foncière devait s'accroître au cours des années subséquentes et, nonobstant une certaine reprise à compter de 1950, en 1952 les revenus tirés des taxes foncières équivalaient à 47.1% du revenu global des corporations municipales.

Malgré la perte de la position privilégiée des revenus obtenus grâce aux taxes foncières, la valeur argent de ceux-ci n'a pas cessé de s'accroître, passant de \$38.5 millions en 1947 à \$66.0 millions en 1952. Mais cet accroissement en dollars avait été modeste et lent jusqu'en 1950, ainsi qu'en fait foi l'indice (1939 = 100.0); à vrai dire, les revenus de la taxe foncière montrèrent, pendant la période observée, une hausse des moins accentuées, si on compare leur indice à celui de la majorité des catégories de revenus perçus par les institutions municipales².

On constate le même phénomène au niveau des corporations scolaires, les revenus scolaires dérivés des mêmes impôts fonciers occupant eux aussi une place de moins en moins grande dans le budget des revenus scolaires; et ce changement, semblable à celui qui s'est opéré dans

(1) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 22 et partie II, appendice I, tableau 47.

(2) Voir volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableau 48.

la structure des revenus des corporations municipales, a même été beaucoup plus accentué que ce qui s'est produit dans le cas des municipalités proprement dites. Par contre, si l'on exprime en indice (1939 = 100.0) ces revenus de la taxe foncière pour les corporations scolaires, on remarque qu'ils se sont accrus beaucoup plus que ceux obtenus de l'impôt foncier par les corporations municipales. Ainsi dans ce dernier cas, l'indice en 1952 était de 176.0 tandis que pour les corporations scolaires il était de 254.7.

Le tableau suivant nous permet de mieux voir les variations produites dans les deux cas, tant dans le pourcentage représenté par les revenus de la taxe foncière par rapport à l'ensemble des revenus des deux groupes de corporations que dans l'indice de ces revenus.

TABLEAU XV

Pourcentage des revenus tirés de la taxe foncière par rapport à l'ensemble des revenus et variations de l'indice des revenus de la taxe foncière, pour les corporations municipales et pour les corporations scolaires considérées séparément ¹

	1933	1939	1944	1947	1948	1949	1950	1951	1952
A—Pourcentage des revenus tirés de la taxe foncière par rapport à l'ensemble des revenus									
Corporations municipales	61.8	49.7	53.4	45.5	43.4	43.3	46.3	47.5	47.1
Corporations scolaires	86.3	83.0	71.4	73.7	71.6	63.6	58.3	56.4	55.1
B—Indice des revenus de la taxe foncière									
Corporations municipales	100.5	100.0	102.7	101.1	107.2	110.7	135.5	161.3	176.0
Corporations scolaires	89.5	100.0	123.7	156.3	173.7	191.1	208.4	221.6	254.7

(1) Voir volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableaux 47, 48, 50 et 51.

On peut faire les déductions suivantes des chiffres qui apparaissent dans le tableau précédent :

1) malgré que la part proportionnelle des revenus de l'impôt foncier ait subi une plus forte réduction dans le cas des corporations

scolaires que dans celui des corporations municipales de 1933 à 1952, la place qu'ils occupaient encore en 1952 dans l'état des revenus scolaires était plus importante que celle que les mêmes revenus détenaient alors dans le budget municipal;

2) les commissions scolaires de 1933 à 1952, toutes proportions gardées, enregistrèrent des augmentations de revenus provenant des taxes foncières plus fortes que les corporations municipales n'en retirèrent, sauf pour une courte période de deux ans, soit de 1949 à 1951, où ce fut le contraire.

* * *

Si l'on reporte maintenant son attention sur les deux autres catégories de taxes dont les revenus font partie du budget municipal, *la taxe de vente au détail* et la catégorie des *taxes diverses*, on s'aperçoit qu'elles ont fort heureusement suivi une direction contraire à celle des revenus découlant des impôts fonciers. Le volume de leurs revenus s'est accru substantiellement et s'est traduit conséquemment par un pourcentage plus fort de la somme des revenus réalisés.

Avant 1939, seule la ville de Montréal bénéficiait de la taxe de vente au détail; en 1944, plusieurs municipalités, avaient obtenu de la Législature provinciale l'autorisation de jouir des revenus de cette taxe : c'est ce qui explique surtout l'élévation du pourcentage du revenu tiré de cette source dans la division des revenus du budget municipal et l'augmentation encore beaucoup plus forte de l'indice de ce revenu de 1939 (= 100.0) à 1944 (= 170.2). Dès 1947, la taxe de vente procurait aux corporations municipales 16.2% de leurs revenus; ce pourcentage devait peu varier au cours des années suivantes, bien que le montant annuel des revenus dérivés de cet impôt ait augmenté de façon substantielle de 1947 à 1952, passant de \$13.5 millions à \$21.3 millions ¹.

L'apparition des revenus de la taxe de vente au détail dans le budget scolaire ne date que de 1950. Bien que le nombre des commissions scolaires autorisées à prélever une taxe de 1% du prix de vente au détail soit encore restreint, cette nouvelle source rapportait déjà plus de 10% du revenu global des corporations scolaires en 1952 ².

(1) Pour l'année financière se terminant le 31 mars 1955, la taxe de vente pour fins municipales et scolaires a rapporté \$38.9 millions.

(2) Exprimés en dollars courants, ces revenus s'élevaient alors à \$9.1 millions à comparer à ceux des corporations municipales qui, a-t-on vu au paragraphe précédent, étaient de \$21.3 millions.

Quant aux taxes diverses, elles contribuèrent elles aussi à produire de plus forts revenus pour les corporations municipales et, en 1947, elles constituaient 11.4% de leur revenu total. De même que dans le cas des revenus de la taxe de vente, ce pourcentage devait demeurer à peu près stable. Alors qu'en 1933, les taxes diverses ne fournissaient aux corporations municipales que \$4.3 millions de revenus, elles leur en procuraient pour \$16.4 millions en 1952. Mais en réalité, évaluée en dollars constants¹, cette hausse ne représentait qu'un faible accroissement du pouvoir d'achat des municipalités proprement dites, puisque en 1952, ces revenus n'auraient valu que \$8.3 millions en regard de \$7.4 millions en 1939, la même chose étant partiellement vraie d'ailleurs des revenus procurés par les taxes de vente.

Quelle que soit la valeur réelle des revenus tirés de la taxe de vente au détail et des taxes diverses, une chose est certaine : c'est grâce à eux en effet si la somme du revenu provenant des taxes a pu non seulement conserver mais accroître son importance dans l'ensemble des revenus municipaux. Cette constatation, que l'on a déjà faite lors de l'étude des revenus conjoints des corporations municipales et des corporations scolaires, est encore plus manifeste lorsqu'on examine les chiffres des corporations municipales seules. Il ne faudrait pas croire toutefois que le dynamisme affiché par la taxe de vente et les taxes diverses, surtout durant la période de guerre et l'après-guerre immédiat, se maintiendra avec la même intensité pas plus qu'il ne faut penser qu'on a trouvé là les types de revenus qui ont toute l'élasticité faisant défaut aux revenus produits par l'impôt foncier et qui, contrairement à ces derniers ont, à l'égard des variations de la conjoncture économique, une faculté d'adaptation telle que, grâce à eux, les corporations municipales puissent être constamment capables de se procurer tous les revenus dont elles auraient besoin.

Depuis 1947, les revenus dérivés de la taxe de vente et des taxes diverses ont, toute proportion gardée, manifesté un statisme prolongé : on dirait qu'ils ont atteint le point de saturation ou, en tout cas, qu'ils sont bien proches de la limite au delà de laquelle il devient impossible pour une autorité publique d'accroître le fardeau de la taxation. Tel apparaît bien, par exemple, le cas des revenus tirés de la taxe de vente. Si l'on ne tient pas compte d'une augmentation qui résulterait de l'extension de cette taxe à un plus grand nombre de municipalités, il semble assez difficile d'accroître, par une hausse du taux de la taxe de vente, les revenus qui en dérivent, de sorte qu'ils en viennent à occuper ainsi une proportion

(1) C'est le facteur de correction (implicit price deflator) employé dans les Comptes Nationaux qui est utilisé ici pour faire la conversion en dollars constants.

plus forte des revenus globaux des corporations municipales. La taxe de vente actuelle, avec un taux cumulatif de 5% (2% provincial, 2% municipal et 1% scolaire) a atteint, de l'avis de plusieurs économistes¹ et si on la compare au poids des taxes similaires ailleurs, notamment dans les autres provinces², un point marginal d'où elle menace de devenir régressive.

Les taxes diverses, par ailleurs, sont peut-être sujettes à une limitation moins étroite, mais elles se prêtent à une généralisation beaucoup moins étendue que la taxe de vente. Elles sont aussi, pour plusieurs d'entre elles, dépendantes de conditions locales fort variables d'une municipalité à l'autre: tel est le cas, par exemple, de la taxe locative et de la taxe d'affaires. Aussi ne peut-on pas compter, d'une façon trop certaine, sur l'accroissement des revenus qui peuvent en découler, pour corriger le manque d'élasticité des revenus provenant de l'impôt foncier.

Ce rôle pourrait-il être dévolu aux sources de revenus que l'on peut retirer, autrement que par la taxation, directement des contribuables ou que l'on peut obtenir par l'exploitation de certains services publics de nature rentable? L'examen du groupe des revenus autres que ceux que procurent les taxes, abstraction faite des subsides, révèle qu'à l'exception de 1933 et de 1939, cette catégorie a représenté de 22.0% à 26.0% de tous les revenus des corporations municipales, en 1944 et durant toute la période d'après-guerre jusqu'en 1952.

Des trois sortes de revenus qui constituent cette catégorie, l'une, les "licences, permis et droits", a conservé une importance relative à peu près invariable par rapport au total des revenus municipaux et les deux autres ont montré une tendance opposée.

D'une part les revenus divers qui, en 1933, avaient fourni la portion la plus considérable des revenus globaux après ceux qui provenaient des impôts fonciers, soit 14.0% du total, avaient fléchi sensiblement

(1) Voir John F. Due, *Provincial Sales Taxes*, Canadian Tax Foundation, Toronto, Canada, Canadian Tax Papers, No. 7, July 1953, pp. 178-180; voir également Charles Lemelin, *Analyse de la situation financière des municipalités*, deuxième section: *Analyse économique*, étude spéciale faisant partie de la série des travaux particuliers accompagnant le Mémoire général présenté à cette Commission par l'Union des Municipalités de la province de Québec. Une discussion intéressante sur la taxe de vente au détail est aussi contenue dans le rapport du Comité du maire de New-York chargé de faire une enquête sur l'administration de cette cité; ce rapport s'intitule: *The Financial Problem of the City of New York*. Il a été publié en juin 1952 sous la direction de Robert M. Haig et Carl S. Shoup, à l'intention du Comité spécial appelé: Mayor's Committee on Management Survey.

(2) Voir tableaux 159, 160 et 161, aux pages 246 à 249 de l'Annexe II du mémoire présenté à cette Commission par l'Union des Municipalités de la province de Québec et préparée par le professeur J. Hodgson sous le titre de *Documentation statistique*.

en 1949 et ils n'en formaient plus que 7.1% en 1952. Comme on peut facilement le supposer, le montant de revenus tirés de cette source n'a pas diminué, malgré leur baisse relative, si on l'exprime en dollars courants : quand en 1933, ils équivalaient à 14.0% des revenus totaux des corporations municipales, ils se chiffraient à \$8.5 millions et lorsqu'en 1952 ils représentaient 7.1% des revenus totaux, ils s'élevaient à \$10.0 millions.

D'autre part, le revenu net ou si l'on veut le gain net retiré des services publics rentables exploités par les corporations municipales, dont le plus important est sans contredit le service d'aqueduc, a considérablement augmenté : de \$2.1 millions qu'il était en 1933, il était rendu à \$16.5 millions en 1952. Ne constituant que 3.4% de l'ensemble des revenus municipaux en 1933, ils en fournissaient une part équivalant à 11.7% en 1952. C'est dire qu'ils ont fait plus que compenser la diminution relative des revenus divers dans le budget municipal, contribuant ainsi avec d'autres sources de revenus — la taxe de vente et les taxes diverses — à suppléer à l'insuffisance grandissante des revenus produits par l'impôt foncier.

Peut-on concevoir une exploitation plus profitable des services publics rentables? C'est là sûrement une question que l'on peut se poser. Sans doute les revenus auxiliaires que peuvent procurer aux corporations municipales les services publics qu'elles exploitent ou qu'elles peuvent exploiter profitablement ont-ils, à l'instar des autres sources de revenus, une limite que l'on ne saurait dépasser sans inconvénients sérieux pour leurs usagers et même pour l'administration municipale. Leur caractère de revenus de services les différencie nettement des revenus de taxes. Quoi qu'il en soit, les revenus tirés des bénéfices réalisés grâce à l'exploitation des services publics rentables apparaissent parmi les plus facilement flexibles et semblent être encore ceux qui pourraient le mieux se prêter à une augmentation appréciable pour les municipalités, même si l'on tient compte de la prudence et des motifs de bien-être qui doivent être considérés lors de la fixation des prix de tout service public.

Les revenus considérés selon les types de municipalités ¹

Les changements survenus dans la structure des revenus, de même que l'influence de ces changements, n'ont pas été les mêmes d'un groupe de municipalités d'un certain type à l'autre groupe de municipalités de type différent. Ces groupes de municipalités, selon le type municipal, sont

(1) Municipalités comprend corporations municipales et corporations scolaires.

les mêmes dans cette partie de l'étude qui porte sur les revenus que ceux dont il a déjà été question dans la division antérieure traitant des dépenses municipales. Il s'agit donc des groupes suivants:

1. Montréal et ses municipalités satellites
2. les municipalités urbaines hors de la zone métropolitaine de Montréal
3. les municipalités rurales.

Taxe foncière

Si l'on considère le pourcentage des revenus de la taxe foncière de Montréal et de ses municipalités satellites par rapport aux revenus globaux tirés de l'impôt foncier par l'ensemble des municipalités de la Province, on se rend compte qu'il a diminué au cours des vingt-cinq dernières années, bien qu'il dénote une tendance à se relever à la fin de cette période. D'ailleurs cette constatation est confirmée par les variations enregistrées par le pourcentage de ces mêmes revenus de Montréal et de ses satellites par rapport au total des revenus de ce groupe, provenant des taxes de toute nature.

Par contre les autres municipalités urbaines virent, au cours de la même période, leurs revenus provenant des impôts fonciers occuper une place de plus en plus grande par rapport à la somme des revenus retirés de la taxe foncière dans toute la Province.

Il est intéressant ici de constater que c'est le groupement rural qui, dans cette division des revenus de l'impôt foncier, a, toutes proportions gardées, affiché la plus forte augmentation depuis 1939, comme le démontre le tableau suivant.

TABLEAU XVI

**Indice des revenus provenant des taxes foncières,
dans chaque groupe de municipalités de la province de Québec ¹**

Groupes de municipalités	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954
Montréal et satellites	101.4	95.8	100.0	109.7	119.6	133.0	194.0
Autres municipalités urbaines ..	100.5	82.4	100.0	118.2	125.8	189.3	266.7
Municipalités rurales	141.8	96.4	100.0	136.4	161.8	247.3	329.1

(1) Voir volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableaux 59, 67 et 75.

Il semble bien que c'est dans le secteur des municipalités rurales que les revenus de l'impôt foncier peuvent encore s'accroître le plus, même si certains progrès restent aussi à réaliser dans le groupe des municipalités urbaines (autres qu'un certain nombre de celles de la région métropolitaine de Montréal). On sait que dans le secteur des municipalités urbaines, certaines municipalités ne peuvent entrevoir de retirer des revenus beaucoup plus forts des taxes foncières qu'elles n'en obtiennent actuellement parce que d'une part leur évaluation foncière s'approche plus de la valeur réelle et que, d'autre part, leurs taux risquent s'ils sont accrus de devenir quasi confiscatoires ou d'entraver sérieusement la construction des bâtiments¹.

Néanmoins, il est incontestable que dans un grand nombre de municipalités, une correction des méthodes d'évaluation s'impose.

TABLEAU XVII

Revenus provenant directement du public de Montréal
et ses municipalités satellites

Catégories des revenus	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954 ¹
dollars courants							
Taxe foncière	35.6	36.3	35.1	35.6	38.7	46.7	68.1
Taxe de vente	—	—	4.7	6.3	11.2	20.5	24.7
Autres taxes	3.3	2.6	5.3	4.5	5.7	7.8	11.4
Licences, permis et droits	2.0	1.1	1.4	1.5	2.2	2.8	3.3
Services publics rentables	—	1.6	3.0	5.8	6.1	9.1	15.0
Divers	5.5	7.0	5.9	6.9	5.1	8.3	7.6
Total	46.4	48.6	55.4	60.6	69.0	95.2	130.1
pourcentage							
Taxe foncière	76.7	74.7	63.4	58.7	56.1	49.1	52.3
Taxe de vente	—	—	8.5	10.4	16.1	21.5	19.0
Autres taxes	7.1	5.3	9.6	7.4	8.3	8.2	8.8
Licences, permis et droits	4.3	2.3	2.5	2.5	3.2	2.9	2.5
Services publics rentables	—	3.3	5.4	9.6	8.8	9.6	11.5
Divers	11.9	14.4	10.6	11.4	7.5	8.7	5.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Estimation.

(1) Il ne faut pas oublier quand on étudie ce problème de la taxe foncière dans les corporations municipales que le fardeau de cette taxe est toujours double : poids de la taxe foncière municipale proprement dite et poids de la taxe foncière scolaire. Si la base d'évaluation de la propriété foncière est généralement la même, en vertu des lois organiques municipales et scolaires, le taux de l'impôt foncier, lui, peut être différent d'une institution à l'autre.

Malgré des tentatives de correction dans le champ de l'impôt foncier, il reste qu'au moins dans deux secteurs, celui de Montréal¹ et des municipalités satellites et celui des autres municipalités urbaines, l'importance relative de la taxe foncière comme source de revenus a constamment baissé au cours de la période 1930-1954. Alors que par rapport à la somme des revenus fournis directement par le contribuable local, le pourcentage des revenus tirés des taxes foncières dans Montréal et ses municipalités satellites passait de 76.7 en 1930 à 52.3 en 1954², le même pourcentage, dans les autres municipalités urbaines, baissait seulement de 78.2 en 1930 à 60.6 en 1954³. Par contre, dans le groupe des municipalités rurales, il n'avait presque pas bougé, se chiffrant à 90.7% en 1930 et à 89.2% en 1954⁴.

* * *

Par quels revenus (autres que les subsides) les municipalités du secteur montréalais et les autres municipalités urbaines furent-elles capables de combler la perte relative de revenus obtenus de l'impôt foncier? Dans les deux cas, la réponse semble facile à donner. En effet, les tableaux des montants et des pourcentages des diverses catégories de revenus de ces deux secteurs de municipalités⁵ révèlent, ce que nous avons constaté précédemment, que deux sources de revenus — la taxe de vente et les revenus nets fournis par les services publics rentables — ont non seulement contrebalancé la baisse proportionnelle des revenus de la taxe foncière, mais qu'elles se sont même substituées à une partie des autres sources dont l'importance relative dans l'ensemble des revenus municipaux avait elle aussi décliné. Par exemple, en 1933, année la plus proche de celle où fut instituée à Montréal la taxe de vente au détail⁶, les revenus de l'impôt foncier du secteur de Montréal et de ses municipalités satellites représentaient 74.7% du revenu global alors qu'en 1954 on les estimait à 52.3%. Depuis 1952, les revenus de la taxe de vente constituent environ 19% des revenus totaux.

(1) Mémoire de la Cité de Montréal à la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels — Volume Statistiques, tableau 39, pp. 110 et 111.

(2) Il était même descendu à 49.1% en 1950.

(3) Le plus bas pourcentage fut atteint en 1949 avec 59.3%.

(4) Ce fut en 1939, pour les années qui apparaissent dans les tableaux statistiques, que ce pourcentage fut le plus faible; il s'établit alors à 83.3%; et ce fut en 1947 qu'il fut le plus haut, à 90.8%.

(5) Volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableaux 52 à 67.

(6) La Cité de Montréal fut la première ville canadienne et la seconde ville en Amérique du Nord à imposer en 1935 la taxe de vente au détail.

En 1933, les revenus tirés de l'excédent des services publics rentables correspondaient à 3.3% du revenu global des municipalités de la zone métropolitaine, alors qu'en 1954, selon des estimations fiables, les services publics rentables apportaient à l'ensemble des municipalités métropolitaines 11.5% de leurs revenus. Les surplus réalisés grâce à l'augmentation relative des revenus retirés de la taxe de vente et des gains nets des services publics rentables, augmentation relative plus forte que la diminution proportionnelle des revenus de l'impôt foncier, servirent à combler la baisse du pourcentage des revenus divers dans l'ensemble des revenus de Montréal et de ses municipalités satellites¹.

* * *

Les mêmes modifications de structure se produisirent dans le budget des revenus du secteur des autres municipalités urbaines, compte tenu évidemment de certaines variantes. C'est ainsi qu'en 1933, les deux principales sources de revenus étaient la taxe foncière qui fournissait 71.6% de la totalité des revenus de ce secteur municipal² et les revenus dénommés "divers" qui en constituaient 13.1%. En 1944, l'impôt foncier contribuait encore à l'ensemble des revenus pour un pourcentage de 70.1%. En 1947, on constate que les revenus tirés des taxes foncières avaient considérablement perdu de leur importance dans les municipalités du secteur urbain : ils étaient descendus à 61.7% et ils devaient osciller autour de ce pourcentage jusqu'à la fin de la période, c'est-à-dire jusqu'en 1954. Les "autres taxes" et les "revenus divers" allaient devenir les éléments compensateurs avec, bien entendu, la taxe de vente, bien que celle-ci n'ait accusé qu'une faible augmentation relative par rapport à 1944.

(1) Voir volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableau 58.

(2) En 1930, ce pourcentage était 78.2% et en 1939, 73.6%.

TABLEAU XVIII

**Revenus provenant directement du public des municipalités urbaines
autres que Montréal et ses municipalités satellites**

Catégories des revenus	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954 ¹
dollars courants							
Taxe foncière	13.3	13.1	15.9	18.8	20.0	30.1	42.4
Taxe de vente	—	—	—	1.6	2.1	3.4	10.3
Autres taxes	1.9	1.5	1.8	1.9	3.7	5.0	6.6
Licences, permis et droits	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	2.2	2.7
Services publics rentables	—	0.5	1.0	1.5	1.2	2.9	3.4
Divers	1.0	2.4	2.0	2.0	4.5	2.9	4.6
Total	17.0	18.3	21.6	26.8	32.4	46.5	70.0
pourcentage							
Taxe foncière	78.2	71.6	73.6	70.1	61.7	64.7	60.6
Taxe de vente	—	—	—	6.0	6.5	7.3	14.7
Autres taxes	11.2	8.2	8.3	7.1	11.4	10.8	9.4
Licences, permis et droits	4.7	4.4	4.2	3.7	2.8	4.8	3.9
Services publics rentables	—	2.7	4.6	5.6	3.7	6.2	4.9
Divers	5.9	13.1	9.3	7.5	13.9	6.2	6.5
Total	100.0						

(1) Estimation.

La situation quant aux principales catégories de revenus des municipalités du secteur urbain en 1947 était par conséquent devenue la suivante : taxe foncière : 61.7% + taxe de vente : 6.5% + autres taxes : 11.4% + revenus divers : 13.9% = 93.5%. La taxe de vente ne haussa que très légèrement en pourcentage jusqu'en 1951; quant aux autres taxes, leur importance relative demeura à peu près celle de 1947 jusqu'en 1952, année à partir de laquelle elle faiblit lentement jusqu'en 1954. Les revenus divers occupèrent une forte position de 1947 à 1949 inclusivement; dès 1950 ils subirent un déclin marqué tant en valeur qu'en pourcentage par rapport à la somme des revenus, et si leur valeur tendit à se hausser lentement après 1950, leur pourcentage ne varia que très peu jusqu'à la fin de la période. Fait étonnant, en 1950 un redressement s'opéra dans les revenus de l'impôt foncier et il fut presque suffisant pour combler le vide creusé par l'affaissement des revenus divers¹. Après les revenus de l'impôt foncier, ce furent

(1) *Taxe foncière* : 1949, 59.3% des revenus globaux et 1950, 64.7%, soit un gain de 4%. — *Revenus divers* : 1949, 13.5% des revenus globaux et 1950, 6.2%, soit une perte de 7.3%.

ceux des "licences, permis et droits" et les revenus provenant des "services publics rentables" qui montrèrent la meilleure amélioration de 1949 à 1950.

Durant les quatre dernières années de la période, on devait assister à une nouvelle baisse proportionnelle des revenus de la taxe foncière; et en 1954, le pourcentage des revenus apportés aux municipalités urbaines par l'impôt foncier, par rapport à l'ensemble des revenus, s'établissait, estime-t-on, à 60.6%. Cette diminution de l'importance des revenus fonciers devait fort heureusement être plus que corrigée par l'augmentation considérable du pourcentage des revenus de la taxe de vente. Quant aux autres sources de revenus, elles ont toutes conservé, de 1950 à 1954, à peu près la même importance dans le budget des revenus des municipalités urbaines.

* * *

Le type de municipalités, on vient de le voir, exerce définitivement une influence sur la structure financière, influence qui peut être plus ou moins variable de municipalités à municipalités, mais qui semble bien caractéristique pour l'ensemble des municipalités d'un même type. Cette influence se fait sentir, on l'a constaté antérieurement, sur la nature et le montant de chaque catégorie de dépenses, par suite des différences dans les services que les municipalités de chaque type sont appelées à rendre. Il en est de même pour les revenus qui sont, dans une large mesure, conditionnés par la nature et la somme des dépenses que les municipalités des différents types sont appelées à effectuer de même que par la variété et l'abondance des ressources locales, elles-mêmes fort différentes selon les types de municipalités. L'exemple des municipalités rurales, plus encore que celui des municipalités urbaines, fait bien ressortir cette influence du type de municipalités.

TABLEAU XIX

Revenus provenant directement du public des municipalités rurales

Catégories des revenus	1930	1933	1939	1944	1947	1950	1954 ¹
dollars courants							
Taxe foncière	7.8	5.3	5.5	7.5	8.9	13.6	18.1
Taxe de vente	—	—	—	0.1	0.2	0.2	0.4
Autres taxes	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.3
Licences, permis et droits	0.3	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.4
Services publics rentables	—	—	—	—	—	—	—
Divers	0.2	0.6	0.7	0.7	0.5	0.8	1.1
Total	8.6	6.2	6.6	8.6	9.8	15.0	20.3
pourcentage							
Taxe foncière	90.7	85.5	83.3	87.2	90.8	90.7	89.2
Taxe de vente	—	—	—	1.2	2.0	1.3	2.0
Autres taxes	3.5	3.2	3.0	2.3	1.0	0.7	1.5
Licences, permis et droits	3.5	1.6	3.0	1.2	1.0	2.0	1.9
Services publics rentables	—	—	—	—	—	—	—
Divers	2.3	9.7	10.7	8.1	5.2	5.3	5.4
Total	100.0						

(1) Estimation.

Ce qui frappe le plus quand on étudie la composition des revenus des municipalités du secteur rural au cours des vingt-cinq dernières années, ce sont les faits suivants :

1. Les revenus de la taxe foncière ont toujours été fortement dominants, sauf en 1933 et en 1939; c'est durant cette dernière année alors qu'ils représentaient encore 83.3% de la somme des revenus des municipalités rurales, qu'ils ont atteint leur plus bas niveau.

L'importance des revenus provenant de l'impôt foncier n'a pas diminué comme ce fut le cas des autres municipalités, et tout spécialement des municipalités de la région métropolitaine de Montréal. En fait, en 1952, ils constituaient encore 89.5% de l'ensemble des revenus des municipalités rurales; et on estime qu'en 1954, ce pourcentage avait peu varié.

2. La taxe de vente est une source bien peu considérable de revenus. Si, peu de temps après son apparition dans le budget des municipalités rurales, elle a paru manifester dans les années de l'après-guerre immédiat (1947 à 1949) une tendance à y occuper une place grandissante, elle a soudainement diminué en importance en 1950; et ce ne fut qu'en 1954, et n'est-ce là encore qu'une estimation, qu'elle parvint

à atteindre un pourcentage qui n'était encore que 2.0% de l'ensemble des revenus.

3. Quant aux revenus provenant des taxes autres que les taxes foncières et la taxe de vente, ils ont, de façon générale, fourni une part de plus en plus faible des revenus totaux. Ainsi en fut-il des revenus provenant des licences, des permis et des droits.

4. Les revenus tirés des bénéfices réalisés par les services publics rentables sont quasi inexistantes : en réalité dans les statistiques, ils n'apparaissent que pour deux ans, et encore sont-ils inférieurs à 1% du revenu global des municipalités rurales.

5. Les revenus "divers" ont joué un rôle important comme sources de revenus, particulièrement au cours des années de la dernière grande crise économique et durant la guerre; en 1933, ils fournissaient 9.7% du total des revenus et, en 1944, ils y contribuaient encore dans une proportion de 8.1%. Mais depuis la fin de la guerre leur importance est demeurée à peu près stable : elle s'est traduite par un pourcentage de 5.0% à 5.7% de l'ensemble des revenus du secteur des municipalités rurales. Or malgré cela, ils se sont maintenus au second rang de tous les revenus de ce groupement municipal, même s'ils étaient bien inférieurs aux revenus de la taxe foncière.

Bref, la structure des revenus des municipalités rurales, durant la période étudiée, a été assez peu dynamique : la source traditionnelle des revenus municipaux, la taxe foncière, est demeurée la seule grande source de revenus, les autres sources à l'exception peut-être des revenus "divers" occupant une bien petite place dans le budget général des revenus courants.

C'est par ces commentaires sur les revenus des municipalités envisagées selon le "type" municipal et groupées ainsi en trois secteurs que se termine le chapitre des revenus. Il reste maintenant, pour avoir une image aussi complète que possible de la situation financière des municipalités et de son évolution au cours des vingt-cinq dernières années, à examiner la composition de la dette municipale et les changements qui se sont produits dans l'endettement des municipalités pendant la même période et dans la valeur de leur actif immobilisé.

III — LA DETTE DES MUNICIPALITES

La dette des municipalités est de deux sortes: la dette obligataire, généralement à long terme, et la dette sous forme d'emprunts bancaires, toujours à court terme ¹.

(1) Il y a évidemment d'autres modalités d'endettement.

La dette obligataire plus les emprunts garantis et les emprunts bancaires forment ce que l'on est convenu d'appeler ici la "dette globale" d'une municipalité.

Comme ce sont les emprunts obligataires qui constituent de beaucoup la plus grande partie de la dette municipale, ainsi que le fait voir le tableau suivant, c'est d'eux qu'il sera question dans cette dernière partie de notre étude sur la situation financière des municipalités.

La dette globale nette et la dette obligataire nette¹ ont toutes les deux suivi, au cours des vingt dernières années, un mouvement à peu près parallèle : le rachat, en 1947, de la dette de la plupart des commissions scolaires par le gouvernement provincial a diminué substantiellement la dette globale aussi bien qu'obligataire. A partir de 1949, un mouvement de hausse se dessine et se continue jusqu'en 1954 comme le démontre le tableau XX.

TABLEAU XX

Dette globale nette, dette obligataire nette¹ et pourcentage de la dette globale nette représenté par la dette obligataire nette, pour les municipalités de la province de Québec, de 1933 à 1954

Année	Dette globale nette	Dette obligataire nette	% de la dette globale représenté par la dette obligataire
	\$'000,000	\$'000,000	%
1933	480.5	428.0	89.1
1939	487.5	426.9	97.6
1944	429.0	419.4	97.8
1947	437.9	417.6	95.3
1948	387.9	364.1	93.9
1949	369.2	377.6	95.3
1950	425.7	393.0	92.3
1951	462.5	426.3	92.2
1952	540.8	488.6	90.3
1953 ²	605.7	552.0	91.1
1954 ²	674.6	597.1	88.5

(1) Voir tableaux 76 et 77, vol. *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Estimation.

(1) C'est-à-dire moins le fonds d'amortissement.

Malgré cet accroissement très rapide en six ans, la dette obligataire a représenté depuis 1933 un pourcentage de plus en plus faible tant de l'évaluation municipale totale que de la valeur de la propriété imposée. C'est ce que mettent bien en lumière les chiffres du tableau XXI.

TABLEAU XXI

Dette obligataire nette des municipalités de la province de Québec par rapport à l'évaluation municipale totale et à la valeur de la propriété immobilière imposée ¹, pour certaines années, de 1933 à 1952

Année	Valeur de la dette obligataire nette	Évaluation municipale totale	Valeur de la propriété imposée	Pourcentage de (2) sur (3)	Pourcentage de (2) sur (4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	\$'000,000	\$'000,000	\$'000,000	%	%
1933	428.0	2,920	2,192.4	14.6	19.5
1939	426.9	2,923	2,158.2	14.6	19.8
1944	419.4	3,186	2,342.9	13.2	17.9
1948	364.1	3,780	2,870.9	9.6	12.7
1950	393.0	4,282	3,250.9	9.2	12.1
1951	426.3	4,679	3,579.4	9.1	11.9
1952	488.6	5,071	3,868.4	9.6	12.6

(1) Voir tableaux 37 et 41 du volume *Documentation*, partie I.

Composition de la dette obligataire totale

A quelles fins les emprunts obligataires ont-ils été employés? Et quelle a été l'importance de chacun de ces objets dans la constitution de la dette obligataire? En 1952, dernière année pour laquelle on possède des chiffres définitifs, le montant global de la dette obligataire brute des municipalités qui s'élevait alors à \$507.6 millions (dette brute) se partageait ainsi: \$83.9 millions ou 16.5%, pour fins scolaires; \$91.9 millions ou 18.1%, pour la voirie municipale; \$120.8 millions ou 23.8%, pour les services rentables; \$211 millions ou 41.6% pour fins diverses: égoûts, aménagement de parcs et de terrains de jeux, construction d'édifices municipaux, etc. Cette dernière catégorie d'objets constituait donc

à elle seule près de la moitié de la dette obligataire en 1952. En réalité, elle a toujours été au cours de la période observée, soit de 1933 à 1954, l'élément le plus important de la dette obligataire; certaines années, notamment en 1948 et 1949, la somme des emprunts effectués pour ces fins diverses a plus que dépassé la moitié du total de la dette obligataire (53.0% en 1948 et 52.1% en 1949). Dans l'ensemble, les égouts, les parcs, les édifices municipaux et autres projets semblables ont, jusqu'en 1953, entraîné une dette s'élevant de 42.0% à 47% (1948 et 1949 étant omis) de la dette obligataire globale. Toutefois, depuis 1950, ils en constituent une proportion décroissante.

Quant aux services publics rentables, ils n'ont pas toujours occupé une place aussi importante dans la composition de la dette obligataire. En fait, en 1933 et en 1939, la voirie les précédait. Depuis la fin de la guerre, ils ont non seulement provoqué un endettement plus considérable mais ils ont vu croître assez régulièrement leur pourcentage par rapport à la totalité de la dette obligataire. Dans ce cas, il y a toutefois un aspect de la question qu'il ne faut pas ignorer. En effet, de tous les éléments constitutifs de la dette, les services rentables sont ceux, dans l'état actuel des choses, qui ont le moins besoin d'être garantis par la valeur de la propriété imposable; du fait de leurs revenus propres, on peut considérer que non seulement leurs frais courants d'exploitation doivent être couverts, mais qu'ils peuvent aussi fournir partiellement, sinon en totalité, les fonds nécessaires à l'amortissement de leur dette ou au remboursement des investissements qu'ils exigent.

On peut même se demander si, comme dans les autres services publics rentables, exploités par l'entreprise privée, ces services municipaux ne devraient pas ordinairement rapporter, grâce à un prix équitable demandé à l'usager, et non par le truchement d'une charge plus ou moins justifiable sur la propriété, un revenu suffisant pour solder en entier le coût de leur dette. Et même alors, ce revenu se trouverait assujéti à des obligations encore moins onéreuses que celles que l'on fait porter aux revenus ordinaires des services publics qui dépendent de l'entreprise privée: impôts, dividendes, etc.

La dette obligataire des municipalités est aussi constituée des emprunts à long terme contractés pour fins de voirie municipale et pour fins scolaires. L'importance de l'endettement à cause de la construction ou de la reconstruction des chemins municipaux a peu varié au cours des années depuis 1933. Pendant la guerre, ce sont ces travaux qui ont requis les plus faibles investissements; ceux-ci ont même alors décliné plus que les investissements faits pour fins diverses; ils ont surtout baissé

beaucoup plus que les investissements faits dans les services publics rentables. Mais après la guerre, à partir de 1948, ils ont représenté une proportion plus grande de la dette obligataire totale; depuis 1952 toutefois cette proportion s'est abaissée, malgré une hausse dans la valeur monétaire de la dette obligataire pour fins de voirie.

Seul de tous les éléments constitutifs de cet endettement, l'emprunt obligataire pour fins scolaires a enregistré de fortes variations, tant en valeur qu'en pourcentage de la dette obligataire totale. On a vu qu'en 1952 ces emprunts constituaient 16.5% de cette dette totale; ils s'élevaient alors à \$83.9 millions; deux ans plus tard, on en estimait la valeur à \$134.9 millions: ce qui équivalait à 21.9% de la somme brute de la dette obligataire des municipalités.

De 1933 à 1947, ils n'ont cessé d'augmenter; mais cette hausse fut plutôt lente si l'on tient compte de la durée pendant laquelle elle s'est produite: en effet pendant cette période, de crise économique d'abord et de guerre ensuite, l'accroissement moyen de la dette obligataire brute pour fins scolaires fut annuellement d'un million de dollars. Quand en 1933, elle était de \$71.4 millions, elle représentait 14.9% de la dette obligataire brute; quatorze ans plus tard, en 1947, ce pourcentage était de 18.8% et cette dette se chiffrait à \$83.0 millions. Brusquement l'année suivante, comme conséquence de l'intervention provinciale, elle tombait à \$24.9 millions ou à 6.5% de la totalité de l'endettement obligataire brute. Et depuis, elle s'est fortement accrue: en pourcentage de la dette obligataire brute globale, la dette obligataire scolaire était en 1953 de 20.0%, dépassant alors tous les pourcentages antérieurs depuis 1933¹. Exprimée en dollars, la dette obligataire scolaire, à la charge des municipalités, n'avait depuis 1933 jamais atteint un sommet comparable à celui où elle se hissait déjà en 1952 et à celui encore plus élevé qu'elle devait atteindre au cours des années subséquentes.

Répartition de la dette obligataire brute entre les groupements de municipalités définis selon le type

Comment, au cours de la période 1930-1954, s'est répartie la dette obligataire brute entre les trois groupements de municipalités: Montréal et les municipalités de sa région métropolitaine, les municipalités urbaines hors de la zone métropolitaine de Montréal et les municipalités rurales?

(1) Une grande partie de cette dette est en fait couverte par les octrois annuels de la Province.

De 1930 à 1944, le groupe de Montréal avait une dette obligataire dépassant 71.0% de la dette obligataire de toutes les municipalités de la Province; en 1944, ce pourcentage s'est même élevé à 74.0% : la dette obligataire brute du groupe métropolitain était alors de \$310 millions. Pendant le même temps, la dette obligataire des autres municipalités urbaines représentait près du quart de la dette obligataire globale; elle a même dépassé 25% en 1944 alors qu'elle était de \$110.4 millions; celle des municipalités rurales qui, en 1930, avait été de 3.8% de la dette obligataire totale de l'ensemble des municipalités, n'en constituait plus que 1.7% en 1944.

Après la guerre, la position des trois groupements municipaux par rapport à leur dette obligataire globale subit d'importantes modifications. Alors que le secteur montréalais avait affiché antérieurement une tendance très nette vers un accroissement de sa dette obligataire, il commença, même avant 1947, un important mouvement de baisse. Et c'est ainsi que l'importance de ce groupe par rapport à la somme brute de la dette obligataire tomba en 1947 à 70%. Elle allait diminuer de 21.4% l'année suivante, quand le gouvernement provincial décida d'assumer les dettes scolaires : en effet, à ce moment, la dette obligataire de Montréal et des municipalités de son arrondissement métropolitain descendit à \$229.5 millions, faisant ainsi une chute de plus de \$62.0 millions. En terme de dollars, la baisse se continua jusqu'en 1951¹, alors que la valeur de la dette obligataire nette de ce groupe de municipalités recommença à s'élever.

Cependant en comparaison de la dette obligataire nette de toutes les municipalités de la Province, elle persista à descendre, de sorte qu'en 1952, elle n'en constituait que 50.0% et, selon les estimations les plus plausibles, elle n'en formait que 43.2% en 1954.

Contrairement à ce qui s'est passé de 1947 à 1948 pour les municipalités montréalaises, les autres municipalités urbaines accrurent leur dette obligataire nette de 6% (c'est-à-dire de \$117.0 millions en 1947 à \$124.0 millions en 1948) et les municipalités rurales de 26% (c'est-à-dire de \$8.4 millions à \$10.6 millions).

(1) En 1950 la dette obligataire nette de Montréal et des municipalités satellites s'établissait à \$219.4 millions; elle n'avait jamais été aussi basse depuis 1930; deux ans plus tard, elle se chiffrait au même montant qu'en 1930, soit \$244.5 millions.

TABLEAU XXII

**Augmentation de la dette obligataire nette des municipalités urbaines
autres que Montréal et ses municipalités satellites, de 1948 à 1954,
exprimée en dollars et en pourcentage**

Année	Augmentation en dollars	Augmentation en pourcentage
	\$'000.000	%
1947 à 1948 ¹	7.0	6.0
1948 à 1949 ¹	16.6	13.4
1949 à 1950 ¹	16.2	11.5
1950 à 1951	23.7	15.1
1951 à 1952	35.6	19.7
1952 à 1953 ¹	40.6	18.8
1953 à 1954 ¹	41.4	16.1

(1) Estimation.

TABLEAU XXIII

**Augmentation de la dette obligataire nette des municipalités rurales,
de 1947 à 1954, exprimée en dollars et en pourcentage**

Année	Augmentation en dollars	Augmentation en pourcentage
	\$'000.000	%
1947 à 1948 ¹	2.2	26.2
1948 à 1949 ¹	3.1	29.2
1949 à 1950 ¹	3.1	22.6
1950 à 1951	4.4	26.2
1951 à 1952	6.8	32.1
1952 à 1953 ¹	6.1	21.8
1953 à 1954 ¹	6.8	20.0

(1) Estimation.

Le taux de progression de la dette obligataire nette des municipalités urbaines fut particulièrement rapide à compter de 1948. En 1952, cette dette était déjà rendue à \$216.1 millions et formait 44.2% de la dette obligataire nette de toutes les municipalités; on estime qu'en 1954, elle dépassait de \$40.0 millions la dette obligataire des municipalités de la zone métropolitaine de Montréal, se chiffrant alors à \$298.1 millions et représentant 49.9% de la dette obligataire nette totale des municipalités de la Province.

L'ascension de la dette obligataire nette des municipalités rurales ne fut pas moins spectaculaire; elle commença même un an plus tôt que celle des municipalités urbaines. Evalué en pourcentage, son accroissement fut même plus rapide que celui de la dette obligataire des municipalités urbaines. Par rapport à 1944, cette dette, dans le cas des municipalités rurales, avait presque quadruplé en 1952, et elle représentait alors 5.8% de la dette obligataire globale des municipalités québécoises; en 1954, elle avait presque sextuplé, atteignant \$40.9 millions et elle constituait 6.9% de la dette obligataire totale.

La dette municipale et la dette scolaire considérées séparément

Si on analyse dans chacun des trois groupements municipaux le comportement de la dette obligataire proprement municipale et proprement scolaire, on constate alors des différences encore plus grandes que celles que l'on vient de noter d'un groupement à l'autre. Ainsi dans Montréal et son secteur métropolitain, la dette obligataire exclusivement municipale, qui avait haussé assez fortement de 1933 à 1939, diminua constamment par la suite jusqu'en 1951 où elle recommença à s'élever assez rapidement jusqu'en 1954; mais les chiffres de cette dernière année révèlent une baisse subite de près de \$10.0 millions. La dette scolaire, d'autre part, qui avait augmenté de \$49.2 millions à \$62.9 millions, de 1933 à 1944, montra une diminution en 1947; mais elle se chiffrait encore à ce moment à \$56.5 millions. Grâce au rachat par la Province, elle était, l'année suivante, réduite presque à rien (\$600,000); en 1949, elle n'était encore que d'un million de dollars. Mais elle devait remonter graduellement chaque année jusqu'en 1954: on l'estimait alors à \$23.2 millions.

Le groupe des autres municipalités urbaines n'offrit pas du tout les mêmes variations, si ce n'est exceptionnellement. Ainsi, à l'instar du groupe montréalais, ces municipalités durent sous l'effet de la crise économique accroître leur dette obligataire strictement municipale, de

1933 à 1939, bien que pour un montant moindre que celui de Montréal et de ses municipalités avoisinantes. De même, cette dette s'amointrit de 1939 à 1944. Mais en 1947, elle avait grandi de \$16 millions par rapport à 1944, alors que la dette proprement municipale de Montréal et des municipalités de cette région avait décréu de plus de \$21 millions.

Le mouvement ascendant de la dette obligataire purement municipale du groupe urbain en dehors du territoire métropolitain devait se poursuivre sans interruption jusqu'à la fin de la période et connaître une assez grande accélération pendant les trois dernières années. Selon une estimation du chiffre de cette dette obligataire en 1954, il n'y avait plus qu'une différence de \$10.7 millions entre les deux groupes de municipalités; or en 1933, cette différence était de \$214.5 millions.

Quant à la dette obligataire scolaire des municipalités urbaines, elle ne varia pas beaucoup de 1933 à 1950. Mais de 1949 à 1950, elle augmenta de \$9.3 millions; elle ralentit un peu de 1950 à 1951 et reprit avec plus de vigueur par la suite, dénotant une hausse annuelle moyenne de vingt millions de dollars jusqu'en 1954 inclusivement. Alors que dix ans plus tôt, la dette scolaire du groupe montréalais était trois fois plus grande que celle des municipalités urbaines de la zone métropolitaine, elle était en 1954 près de quatre fois moins considérable. On doit faire remarquer ici que le rachat des dettes scolaires par le gouvernement provincial, en 1947, a non seulement mis en échec un mouvement de hausse qui s'était dessiné avec la fin des hostilités, mais a même contribué à réduire la dette obligataire scolaire des municipalités urbaines par un peu moins de quatre millions de dollars. Cependant cette réduction fut loin d'être comparable à celle qui s'était produite, sous le coup de cette intervention, dans la dette scolaire obligataire de Montréal et de ses municipalités dépendantes. En réalité l'action du gouvernement eut plutôt comme effet de ralentir momentanément seulement la hausse de la dette scolaire des municipalités urbaines sises en dehors de la zone métropolitaine.

Dans le secteur des municipalités rurales, la dette obligataire municipale proprement dite n'augmenta pas en 1939, comme ce fut le cas des deux autres secteurs. En fait, elle baissa de 1933 à 1944 inclusivement. En 1947, elle opéra un redressement analogue à celui qu'afficha la même dette obligataire des municipalités urbaines; ce mouvement de hausse se maintint jusqu'en 1954. L'accroissement le plus considérable se produisit de 1948 à 1949, la dette obligataire municipale passant alors de \$6.7 millions à \$9.4 millions; de 1950 à 1954 la hausse se fit aussi plus rapide, tout comme ce fut le cas pour les municipalités urbaines.

Ce fut par ailleurs la dette obligataire scolaire qui subit les variations les plus étonnantes. De 1933 à 1944, elle suivit une courbe à peu près semblable à celle de la dette obligataire scolaire du groupement urbain; mais à partir de 1944, elle commença à s'élever et de 1951 à 1954, elle fut plus accélérée, s'effectuant par bonds annuels de cinq millions de dollars. Le trait le plus frappant de ce mouvement de hausse fut l'apparente inefficacité du rachat des dettes scolaires en 1947 vis-à-vis la dette obligataire scolaire des municipalités rurales; contrairement à ce que l'on a pu observer dans le cas des deux autres groupements municipaux, cette dette obligataire s'accrut même de 69.6% ou de \$1.6 millions de 1947 à 1948. Ce fut de 1948 à 1949 que la hausse fut la plus modérée, avec un taux de 12.8% ou une augmentation de \$500,000 seulement.

En vingt et un ans, la dette obligataire scolaire (dette brute) était passée de \$1.9 millions en 1933 à \$25.6 millions en 1954. En 1951, cette dette était encore inférieure à la dette obligataire strictement municipale; mais en 1954, elle la dépassait par plus de \$10 millions, c'est-à-dire que la dette obligataire scolaire représentait alors 62.6% de la dette obligataire globale (brute) des municipalités rurales, alors que dix ans plus tôt elle n'en formait que 21.9%.

TABLEAU XXIV

**Dette obligataire brute proprement municipale et proprement scolaire
des trois groupements de municipalités et de l'ensemble des municipalités
exprimée en pourcentage de la dette obligataire brute totale dans
chacun des groupements et pour l'ensemble des municipalités,
de 1933 à 1954**

Année	Montréal et satellites		Autres municipalités urbaines		Municipalités rurales		Ensemble des municipalités	
	Dette municipale	Dette scolaire	Dette municipale	Dette scolaire	Dette municipale	Dette scolaire	Dette municipale	Dette scolaire
	%	%	%	%	%	%	%	%
1933	86.2	13.8	82.1	17.9	78.9	21.1	85.1	14.9
1939	85.4	14.6	83.0	17.0	72.9	27.1	84.6	15.4
1944	80.6	19.4	82.5	17.5	78.1	21.9	81.1	18.9
1947	81.0	19.0	82.3	17.7	72.9	27.1	81.2	18.8
1948 ¹	99.7	0.3	85.7	14.3	63.2	36.8	93.5	6.5
1949	99.6	0.4	87.2	12.8	68.1	31.9	93.6	6.4
1950	97.9	2.1	83.1	16.9	56.5	43.5	90.0	10.0
1951	96.3	3.7	82.3	17.7	51.9	48.1	88.1	11.9
1952	94.4	5.6	76.5	23.5	43.6	56.4	83.5	16.5
1953 ¹	93.2	6.8	72.1	27.9	40.5	59.5	80.0	20.0
1954 ¹	91.1	8.9	72.6	27.4	37.4	62.6	78.1	21.9

(1) Estimation.

Dette obligataire pour fins de voirie

Jusqu'en 1944, c'est Montréal et ses municipalités satellites qui ont supporté le gros de la dette obligataire pour fin de voirie. Au cours de la crise et des années qui suivirent immédiatement l'époque de dépression, les municipalités de la région métropolitaine, y compris, bien entendu, Montréal, ont assumé une dette obligataire de voirie qui, à elle seule, représentait de 64% à 68% de la dette obligataire supportée par toutes les municipalités de la Province pour la même fin. Mais après la guerre, les rôles furent complètement renversés; on pouvait déjà d'ailleurs prévoir cette tournure nouvelle, dès 1944 : à ce moment, Montréal et ses satellites avaient encore la plus grande part de la dette obligataire pour la voirie; mais elle était réduite à 53% et celle des autres municipalités urbaines était accrue de 11%, s'élevant à 46.7% en regard de 35.5% en 1939. Au surplus, jusqu'en 1947, la dette obligataire municipale pour fins de voirie dans les municipalités rurales était inexistante ou si faible qu'elle était considérée, à toutes fins pratiques, comme inexistante.

TABLEAU XXV

Importance de chaque groupement municipal dans la constitution de la dette obligataire brute pour fins de voirie¹, de 1930 à 1954, exprimée en pourcentage de cette dette obligataire brute pour l'ensemble des municipalités de la province de Québec

Année	Montréal et satellites	Autres municipalités urbaines	Municipalités rurales
	%	%	%
1930	60.0	40.0	—
1933	68.5	31.5	—
1939	64.5	35.5	—
1944	53.3	46.7	—
1947 ²	48.9	50.7	0.4
1948 ²	46.1	53.3	0.6
1949 ²	43.1	56.2	0.7
1950	41.5	57.5	1.0
1951	40.7	58.3	1.0
1952	44.2	54.5	1.3
1953 ²	45.9	52.8	1.5
1954 ²	43.2	55.4	1.5

(1) Voir le tableau 84, Vol. *Documentation*, partie II, Appendice I.

(2) Estimation.

Les conditions du développement urbain et industriel d'après-guerre transformèrent radicalement la situation des municipalités quant à l'endettement résultant des investissements à faire dans le domaine de la voirie municipale.

Ce furent les municipalités urbaines, situées en dehors de la région métropolitaine de Montréal, qui virent leur dette obligataire au chapitre de la voirie, se gonfler beaucoup plus rapidement que celle du groupe métropolitain. En dollars courants, cette dette dans le premier cas passa de \$35.7 millions en 1947 à \$58.7 millions en 1954, tandis que dans le second cas elle s'éleva de \$34.5 millions en 1947 à \$45.7 millions en 1954¹.

Pour ce qui est des municipalités rurales qui, jusqu'en 1947, n'avaient pas eu à s'endetter pour construire leur réseau routier municipal, elles durent elles aussi recourir à l'emprunt obligataire pour effectuer leurs travaux de voirie; mais par rapport à l'ensemble, ces emprunts demeurèrent de peu d'importance, même s'ils dénotent une hausse constante depuis 1947.

Dette obligataire pour services publics rentables

D'une façon générale, les modifications de la dette obligataire pour services publics rentables, qui se sont produites dans chacun des trois groupements de municipalités, au cours des vingt dernières années, ressemblent à celles qui sont survenues dans la dette obligataire pour fins de voirie. Mais il y eut aussi des différences notables dans les variations enregistrées par les deux sortes de dettes.

Jusqu'en 1950, la dette obligataire des services rentables de Montréal et des municipalités de cette zone fut la plus importante de cette nature dans la Province; nonobstant ce fait, elle n'avait cessé de décroître tant en pourcentage qu'en dollars de 1933 à 1950. C'est à ce moment que la position fut renversée par les municipalités urbaines, dont la dette obligataire pour services rentables haussa brusquement de 1949 à 1950, passant de \$41.6 millions à \$58.7 millions, tandis que celle des municipalités de la région montréalaise s'affaissait de \$42.6 millions à \$41.3 millions.

(1) Selon l'estimation fournie par les statistiques d'où sont tirés ces chiffres, cette dette de Montréal et de ses municipalités dépendantes avait été de \$47.3 millions en 1953. En 1939, elle avait été aussi élevée que \$70.0 millions tandis que, dans les autres municipalités urbaines, elle était alors de \$38.5 millions.

TABLEAU XXVI

Importance de chaque groupement municipal dans la constitution de la dette obligataire brute pour services publics rentables¹, de 1933 à 1954, exprimée en pourcentage de cette dette obligataire brute pour l'ensemble des municipalités de la province de Québec

Année	Montréal et satellites	Autres municipalités urbaines	Municipalités rurales
	%	%	%
1933	59.4	37.6	3.0
1939	55.4	42.3	2.3
1944	52.9	45.0	2.1
1947 ²	55.9	42.1	2.0
1948 ²	52.8	45.1	2.1
1949 ²	49.1	48.0	2.9
1950	39.3	55.9	4.8
1951	36.8	58.2	5.0
1952	36.3	59.3	4.5
1953 ²	35.7	59.4	4.9
1954 ²	31.3	63.9	4.8

(1) Voir tableau 85 de l'Appendice I, partie II, Vol. *Documentation*.

(2) Estimation.

On voit encore très bien l'ampleur des changements qui se sont produits dans la dette obligataire des services publics rentables de chaque groupement de municipalités, si on en considère la valeur. En 1933, elle était de \$52 millions dans le groupe métropolitain; en 1950, elle n'était plus que de \$41.3 millions; elle s'est accrue à \$46.1 millions en 1954. Dans le groupement des autres municipalités urbaines, elle se chiffrait à \$32.9 millions en 1933; elle n'était encore que de \$33.8 millions en 1947 et, en 1954, elle était rendue à \$94.1 millions. L'augmentation de cette dette des services publics rentables des municipalités urbaines s'est produite de la façon suivante, de 1947 à 1954 :

1947 :	\$33.8 millions	1951 :	\$65.3 millions
1948 :	\$37.2 "	1952 :	\$71.6 "
1949 :	\$41.6 "	1953 :	\$77.1 "(estimation)
1950 :	\$58.7 "	1954 :	\$94.1 "(estimation)

La situation de la dette obligataire pour services rentables dans les municipalités rurales a été beaucoup moins changeante que celle des municipalités urbaines; la valeur de cette dette a, en réalité, peu varié de 1939 à 1950, où elle a augmenté substantiellement, passant de \$2.5 millions en 1949 à \$5 millions en 1950. De 1950 à 1954, cette valeur a progressé d'une façon beaucoup moins rapide toutefois que celle des municipalités urbaines : en 1954, elle atteignait quand même \$7.1 millions, alors qu'en 1948, elle n'était encore qu'à \$1.7 millions.

Parce que précède, on se rend compte que ce sont les municipalités urbaines non métropolitaines qui ont bénéficié des plus forts investissements faits dans les services publics rentables et qu'il en fut de même dans le domaine de la voirie municipale. C'est bien là l'une des caractéristiques les plus importantes de l'activité municipale des dix dernières années; et c'est une réalité que l'on ne peut ignorer lorsqu'on veut connaître non seulement l'état des finances municipales, mais aussi découvrir les vrais problèmes municipaux. Ce groupement de municipalités est celui qui, à l'heure présente, est en pleine expansion; c'est également celui où les changements de structure financière sont depuis quelques années les plus rapides et les plus violents. Par ailleurs, les municipalités rurales donnent aussi depuis 1950 des signes d'une expansion à caractère urbain et industriel : en effet, le développement de services publics est en général l'indication de la satisfaction de besoins que l'on trouve surtout dans les collectivités urbaines ou dans des collectivités qui peuvent se définir comme urbaines, soit à cause du caractère ou du mode de vie des individus qui les composent, soit à cause de la concentration démographique qu'elles peuvent présenter.

Dette obligataire pour fins diverses

Cette dette enregistre à divers moments de la période étudiée des fluctuations que l'on n'a pas constatées pour les deux autres sortes de dettes obligataires municipales. Ces mouvements irréguliers se sont produits dans chaque groupement de municipalités à des temps différents et avec une ampleur très variable d'un groupement à l'autre. Par exemple, dans le cas de Montréal et des villes satellites, il y eut une forte montée de la valeur de la dette obligataire pour fins diverses, de 1930 à 1939; en réalité, jamais cette dette n'a été aussi considérable qu'en 1933 et 1939. En 1930, on estimait à \$144.2 millions le montant de cette dette des municipalités du groupe métropolitain; en 1933, il était rendu à \$188 millions et, six ans plus tard, il était de \$202.4 millions.

La dette obligataire pour fins de voirie et celle pour fins diverses ont fait un bond prodigieux de 1930 à 1933 dans le secteur des municipalités de la zone métropolitaine : la première a augmenté de \$29 millions et la seconde de \$39.8 millions, soit un accroissement total pour les deux sortes de dettes de \$67.8 millions en trois ans.

Le même mouvement ascensionnel du début de la crise se retrouve dans le groupe des autres municipalités urbaines, mais il a été quand même moins prononcé ainsi que le révèle le pourcentage d'augmentation des deux sortes de dette dans l'un et l'autre groupement municipal : le taux d'accroissement de la dette obligataire (brute) pour fins de voirie, de 1930 à 1933, dans Montréal et ses municipalités satellites a été de 74.6%, et celui de l'accroissement de la dette obligataire pour fins diverses a été de 30.4%; pour les municipalités urbaines non métropolitaines, ce taux a été respectivement de 20.5% et de 25.6%. Le taux d'accroissement, de 1930 à 1933, pour ces deux sortes de dettes considérées ensemble dans ces deux groupements de municipalités a été de 39.7% pour le groupe métropolitain et de 22.9% pour le secteur des "autres municipalités urbaines".

Fait étonnant, du moins à première vue, le groupement rural a vu sa dette obligataire pour fins diverses suivre une direction diamétralement opposée à celles des deux autres groupes de municipalités : en 1930, cette dette se chiffrait à \$9.1 millions, mais en 1933, elle n'était plus que de \$4.5 millions.

L'analyse des variations de la dette obligataire nette pour "fins diverses" selon les groupes de municipalités, démontre que le seul groupe à avoir enregistré une hausse, de 1930 à 1939, a été celui de la région métropolitaine de Montréal : en effet, contrairement à ce qui s'était produit de 1930 à 1933, les "autres municipalités urbaines" ont vu baisser cette dette de 1933 à 1939; quant aux municipalités rurales, le mouvement de baisse amorcé de 1930 à 1933 s'est tout simplement poursuivi.

TABLEAU XXVII

Importance de chaque groupement municipal dans la constitution de la dette obligataire brute pour fins diverses¹, de 1930 à 1954, exprimée en pourcentage de cette dette obligataire brute pour l'ensemble des municipalités de la province de Québec

Année	Montréal et satellites	Autres municipalités urbaines	Municipalités rurales
	%	%	%
1930	81.6	13.2	5.1
1933	84.7	13.3	2.0
1939	86.9	11.3	1.8
1944	85.8	12.3	1.9
1947 ²	77.3	20.6	2.1
1948 ²	75.6	22.1	2.3
1949 ²	72.5	24.4	3.1
1950	77.0	21.0	2.0
1951	74.1	23.6	2.3
1952	71.6	25.7	2.4
1953 ²	68.6	28.7	2.6
1954 ²	64.4	32.8	2.9

(1) Voir tableau 86 de l'Appendice I, partie II, vol. *Documentation*.

(2) Estimation.

Mais une fois la crise passée, l'état de la dette obligataire pour fins diverses peut se décrire très simplement pour chaque groupement de municipalités : dans le groupe composé de Montréal et de ses municipalités satellites, cette dette s'amoinde constamment jusqu'à la fin de la période; on estime qu'en 1954, elle n'était plus que de \$146 millions, soit donc un peu plus seulement que ce qu'elle était en 1930 (\$144.2 millions). Dans le groupement des "autres municipalités urbaines", le contraire se produit et on estime que cette dette s'élevait à \$74.3 millions en 1954. Si on compare le chiffre de cette dette obligataire pour fins diverses en 1954 par rapport à 1930 (1930 = 100.0) on obtient un indice égal en 1954 à 101.2 pour les municipalités métropolitaines et à 317.5 pour les "autres municipalités urbaines".

Les variations de cette dette, dans le cas des municipalités rurales, eurent bien peu d'ampleur par rapport à celles qu'enregistra la même dette dans les deux autres groupements municipaux. En 1954, la dette obligataire pour fins diverses des municipalités rurales s'élevait à \$6.6 millions; elle était toutefois encore inférieure à celle de 1930 qui était de \$9.1 millions.

Tous ces changements survenus dans la dette pour fins diverses de chaque groupement de municipalités eurent comme résultat de diminuer de beaucoup l'importance de Montréal et des municipalités de sa zone métropolitaine dans la composition de la dette obligataire globale pour "fins diverses"; en revanche, comme cette dette dans les municipalités rurales a constamment formé le même pourcentage de la dette globale, durant toute la période observée, il en est résulté que la même dette, au compte des municipalités urbaines, a représenté chaque année une portion plus grande de la dette globale.

Dépenses en immobilisations et actifs immobilisés des corporations municipales et scolaires

1 — Variation des dépenses en immobilisations des corporations municipales et des commissions scolaires

En référant à la somme des dépenses en immobilisations des années 1933, 1939 et 1944, il semble que celles-ci ont peu varié d'année en année durant la crise économique aussi bien que pendant la guerre. En 1947, elles avaient déjà plus que doublé par rapport à 1944. De 1947 à 1948, elles firent un autre bond considérable, s'élevant à plus de cinq fois ce qu'elles étaient quatre ans plus tôt; elles se maintinrent à ce niveau pendant trois ans; puis elles recommencèrent à hausser régulièrement de dix à douze millions par année jusqu'à 1952 inclusivement. De 1952 à 1953, elles montèrent subitement en flèche pour passer de \$58 millions à \$95 millions.

TABLEAU XXVIII

Dépenses en immobilisations¹ et dépenses brutes courantes des corporations municipales et scolaires de la province de Québec exprimées en dollars et en indice, de 1933 à 1953

Année	Dépenses en immobilisations ²		Dépenses brutes ³	
	\$'000,000	1939 = 100.0	\$'000,000	1939 = 100.0
1933	5.8	107.4	94.0	85.5
1939	5.4	100.0	109.9	100.0
1944	6.3	116.7	107.8	98.1
1947	14.6	270.4	128.1	116.6
1948	33.0	611.1	139.8	127.2
1949	35.7	661.1	153.2	139.4
1950	35.4	655.6	176.6	160.7
1951	47.5	879.6	201.1	183.0
1952	57.8	1,070.4	204.4	186.0
1953	95.2	1,763.0	—	—

(1) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 46 et partie II, appendice I, tableau 2.

(2) Il ne s'agit que d'estimations faites en tenant compte principalement des autorisations pour émissions d'obligations municipales et scolaires ou de la vente de ces obligations. Les chiffres pour les années 1951, 1952 et 1953 n'ont pas été compilés exactement sur la même base que ceux des années antérieures, mais ils ne diffèrent pas suffisamment pour modifier la tendance toujours croissante de ces dépenses en immobilisations.

(3) C'est-à-dire les dépenses effectuées à même les revenus provenant du contribuable local plus les octrois spécifiques.

Par rapport aux dépenses brutes courantes des corporations municipales et scolaires, les dépenses en immobilisations se sont accrues beaucoup plus rapidement, surtout au cours de la période d'après-guerre et plus spécialement depuis 1950, tant pour les corporations municipales et les commissions scolaires considérées conjointement que pour l'une et l'autre de ces institutions prises isolément.

De 1933 à 1953, ces dépenses en immobilisations furent, à l'exception d'une année, plus grandes pour les corporations municipales que pour les commissions scolaires, ainsi que le montrent bien les tableaux XXIX et XXX. Malgré l'importance des sommes engagées par les commissions scolaires dans leurs immobilisations au cours des années 1952 et 1953 surtout, l'avance des corporations municipales sur les municipalités scolaires s'accroît encore plus.

Il n'est pas étonnant que les investissements que doivent faire les corporations municipales dans des actifs immobilisés soient plus forts que ceux des commissions scolaires. Quand on voit combien plus variées et combien plus nombreuses sont ces occasions d'investissements pour les

institutions municipales que pour les corporations scolaires, on est presque surpris que l'écart ne soit pas plus grand entre les deux. Ceci tient évidemment à la nature même de l'objet des investissements et l'on comprend que les besoins de l'éducation peuvent être plus impérieux et plus difficilement compressibles que les besoins pour certains services publics dispensés par les corporations municipales.

TABLEAU XXIX

Dépenses en immobilisations des corporations municipales et des corporations scolaires de la province de Québec par catégorie de dépenses, de 1933 à 1953¹

(en millions de dollars)

Catégories de dépenses	1933	1939	1944	1947	1950	1952	1953
A—Corporations municipales							
Voirie	1.1	1.0	1.3	2.9	3.9	7.6	18.4
Santé et bien-être social ²	0.7	0.5	1.9	1.8	3.5	6.7	13.7
Divers (excluant les services publics) ³	0.7	1.0	0.2	2.2	1.9	12.3	14.6
Services publics	0.7	0.8	1.4	4.0	7.3	11.6	14.5
Total municipal	3.2	3.3	4.9	10.8	16.6	38.2	61.2
B—Corporations scolaires	2.6	2.1	1.4	3.8	18.8	19.6	34.0
C—Total municipal et scolaire	5.8	5.4	6.3	14.6	35.4	57.8	95.2

(1) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 46.

(2) Dépenses pour égouts et autres projets de sanitation, hôpitaux, hospices, etc.

(3) Catégorie résiduaire renfermant surtout les immobilisations pour l'aménagement des parcs et des terrains de jeux, l'organisation des services de protection contre l'incendie et les autres services de sécurité publique et la construction des édifices municipaux.

TABLEAU XXX

Pourcentage des dépenses en immobilisations¹ des corporations municipales seules et des corporations scolaires par rapport au total des mêmes dépenses pour les deux institutions, de 1933 à 1953

	1933	1939	1944	1947	1950	1952	1953
Corporations municipales	55.2	61.1	77.8	74.0	46.9	66.1	64.3
Corporations scolaires	44.8	38.9	22.2	26.0	53.1	33.9	35.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 46.

TABLEAU XXXI

**Pourcentage de chaque catégorie de dépenses en immobilisations ¹
par rapport au total de ces mêmes dépenses, pour les
corporations municipales, de 1933 à 1953**

Catégorie de dépenses	1933	1939	1944	1947	1950	1952	1953
Voirie	34.4	30.3	26.5	26.9	23.5	19.9	30.1
Santé et bien-être social ²	21.9	15.2	38.8	16.7	21.1	17.5	22.4
Divers (excluant les services publics) ³	21.9	30.3	4.1	20.4	11.4	32.2	23.9
Services publics	21.9	24.2	28.6	37.0	44.0	30.4	23.4
Total.....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 46.

(2) Dépenses pour égouts et autres projets de sanitation, hôpitaux, hospices, etc.

(3) Voir note ³ du tableau XXIX.

L'étude de la variation des immobilisations selon leur objet, dans le cas des municipalités proprement dites, dénote que depuis la fin de la guerre ces immobilisations ont surtout été importantes dans les domaines de la voirie et des services publics.

2 — Actifs immobilisés et dette obligataire des corporations municipales et scolaires

Depuis la fin de la guerre, la valeur de l'actif immobilisé et de la dette obligataire brute des corporations municipales et scolaires s'est accrue d'année en année. Toutefois, la dette a monté plus lentement que la valeur de l'actif. Si l'on examine le mouvement de l'actif immobilisé et celui de la dette obligataire pour les corporations municipales et pour les commissions scolaires, on comprend plus facilement la raison d'être de cet écart.

Il est vrai qu'il n'y a pas nécessairement concordance entre les variations de l'actif immobilisé et celles de la dette obligataire : en effet, les deux ne sont pas en corrélation inévitablement étroite, même s'il y a une certaine relation entre ces deux facteurs. On voit en mettant en

parallèle les chiffres de l'actif immobilisé et de la dette obligataire brute des corporations municipales que la divergence entre les deux courbes ascendantes est beaucoup moins forte que celle que l'on trouve entre les deux tendances ascensionnelles de l'actif immobilisé et de la dette obligataire brute des commissions scolaires. Or, dans ce dernier cas, les causes les plus importantes de l'écart sont indiscutablement le rachat, en 1947, d'une forte partie de la dette scolaire obligataire et l'incidence des octrois dans l'amortissement de cette dette.

Il est un fait important à noter : c'est que la valeur de l'actif immobilisé des corporations scolaires a haussé beaucoup plus rapidement depuis 1948 que celle de l'actif semblable des corporations municipales; mais ce fait prend moins de relief à cause de l'importance beaucoup plus grande de la valeur de l'actif immobilisé de ces dernières institutions par rapport à l'actif total des deux types de corporations, ainsi que le fait bien voir le tableau XXXV. La proportion est en moyenne des 2/3 environ pour les corporations municipales contre 1/3 pour les commissions scolaires.

TABLEAU XXXII

Valeur de l'actif immobilisé et de la dette obligataire brute¹ des corporations municipales et scolaires de la province de Québec, exprimée en dollars et en indice, pour un certain nombre d'années choisies, de 1948 à 1953

Année	Actif immobilisé		Dette obligataire	
	\$'000,000	1948 = 100.0	\$'000,000	1948 = 100.0
1945	429.9	89.2	—	—
1948	481.8	100.0	385.5 ²	100.0
1951	637.1	132.2	447.2	116.0
1952	714.0	148.2	507.6	131.7
1953	804.1	166.9	570.9 ²	148.1

(1) Documents fournis par le Bureau provincial des Statistiques et tableau 82, volume *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Estimation.

TABLEAU XXXIII

Valeur de l'actif immobilisé et de la dette obligataire brute¹ des corporations municipales de la province de Québec, exprimée en dollars et en indice pour un certain nombre d'années choisies, de 1945 à 1953

Année	Actif immobilisé		Dette obligataire	
	\$'000,000	1948 = 100.0	\$'000,000	1948 = 100.0
1945	307.7	79.2	—	—
1948	326.8	100.0	360.6 ²	100.0
1950	388.2	118.8	372.7	103.4
1951	424.9	130.0	393.8	109.2
1952	463.0	141.7	423.7	117.5
1953	505.1	154.6	456.9 ²	125.6

(1) Documents fournis par le Bureau provincial des Statistiques et tableau 82, volume *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Estimation.

TABLEAU XXXIV

Valeur de l'actif immobilisé et de la dette obligataire brute¹ des corporations scolaires de la province de Québec, exprimée en dollars et en indice pour un certain nombre d'années choisies, de 1945 à 1953

Année	Actif immobilisé		Dette obligataire	
	\$'000,000	1948 = 100.0	\$'000,000	1948 = 100.0
1945	127.2	82.1	—	—
1947	145.0	93.5	83.0	333.0
1948	155.0	100.0	24.9 ²	100.0
1950	190.0	122.6	41.2	165.5
1951	212.2	136.9	53.4	214.5
1952	250.0	161.3	83.9	336.9
1953	299.0	192.9	114.0 ³	457.8
1954	338.7	218.5	134.3 ³	539.4

(1) Documents fournis par le Bureau provincial des Statistiques et tableau 82, volume *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Estimation. 1948 est l'année qui a suivi le rachat de la dette scolaire par le gouvernement provincial: ainsi cette dette qui en 1947 était de \$83 millions n'était plus, comme l'indique les chiffres ci-dessus, que de \$24.9 millions. En outre l'influence des octrois, même antérieurement à 1948, a eu comme résultat de maintenir un écart assez prononcé entre la valeur des actifs immobilisés et la dette obligataire brute.

(3) Estimation.

TABLEAU XXXV

Pourcentage de l'actif immobilisé¹ des corporations municipales et celui des corporations scolaires par rapport au total de l'actif immobilisé de ces deux institutions, pour certaines années choisies de 1945 à 1953

	1945	1948	1951	1952	1953
Corporations municipales	71.6	69.7	66.7	64.8	62.8
Corporations scolaires	28.4	30.3	33.3	35.2	37.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Documents fournis par le Bureau provincial des Statistiques.

CONCLUSION

Ainsi se termine par ces considérations sur la dette obligataire et les immobilisations municipales l'analyse de la situation financière des municipalités de la province de Québec au cours des vingt-cinq dernières années. Durant cette période, la dette des corporations municipales et scolaires a, comme leurs dépenses et leurs revenus, subi des modifications importantes, provoquées surtout par deux phénomènes économiques, d'ordre contraire: une crise d'une ampleur sans précédent et une prospérité sans égal. Ces deux événements ont atteint directement et avec force la structure financière des municipalités.

La crise économique

On vient justement de voir dans les pages précédentes que la dette globale de ces institutions a grossi d'une façon presque démesurée et sûrement d'une manière anormale dès la première phase de la dépression. Les statistiques en effet nous révèlent que, de 1930 à 1933, la dette globale nette des municipalités de la province de Québec est passée de \$353.8 à \$480.5 millions, soit une augmentation de 35.8% en trois ans seulement. Durant cet intervalle, la dette obligataire du gouvernement de la province de Québec avait monté elle de 42.5%, étant évaluée à \$68.2 millions en 1930 et à \$97.2 millions en 1933¹. Mais cette aug-

(1) Voir Tableau XI, partie I, vol. *Documentation*.

mentation plus forte de la dette obligataire du gouvernement provincial ne doit pas masquer l'écart de plus de \$126 millions entre la dette obligataire municipale de 1930 et celle de 1933.

Dans le même temps, les dépenses effectuées à même les revenus provenant du public s'élevaient de \$71.4 millions à \$86.5 millions; la différence entre ces deux sommes équivaut à un accroissement de 21.1%. Quant aux revenus tirés directement du contribuable local, ils ne haussaient que de \$900,000 durant ces trois années, soit seulement 1.3%. D'où le déséquilibre fatal qui devait laisser une empreinte profonde sur l'organisation et la situation financière des municipalités et créer des difficultés qu'elles ressentent encore.

Les mauvais effets de la crise économique ne s'arrêtèrent pas parce que les gouvernements supérieurs décidèrent tardivement de venir en aide aux municipalités; sans doute les secours gouvernementaux eurent pour effet d'affaiblir les chocs économiques qui ébranlaient durant ces pénibles années toute la structure financière des grandes cités et des villes industrielles dont les ressources fortement grevées s'épuisaient rapidement. Mais ils furent trop hésitants, souvent trop tardifs et parfois insuffisants, de sorte que ces corporations municipales sortirent terriblement affaiblies de cette rude épreuve. Un grand nombre d'entre elles tombèrent virtuellement en faillite et l'Etat provincial dut créer un organisme qui les prît en tutelle en répondant de leur solvabilité envers leurs créanciers et en prenant directement en mains l'administration de leurs affaires. Même en 1939, au seuil de la guerre, elles affichaient encore une situation lamentable. Par exemple, la dette obligataire brute des corporations municipales appartenant au groupe appelé "Montréal et satellites" avait augmenté de \$307.9 millions en 1933 à \$323.8 millions en 1939¹, soit par conséquent de \$16 millions de dollars en chiffres ronds.

Cette dette pour les corporations municipales urbaines non métropolitaines avait haussé de \$10.8 millions pendant ces six années.

La dette obligataire combinée — municipale et scolaire — du groupement métropolitain de Montréal, avait grossi de \$22 millions ou de 6.2% (\$357.1 millions en 1933 et \$379.2 millions en 1939); les dépenses nettes de ce groupe ont monté de \$61.8 millions à \$66.2 millions, accroissement équivalant à 6.6%; d'autre part, les revenus en provenance directe des contribuables de ces municipalités sont passés de \$48.6 millions à

(1) Cette dette ne devrait jamais être aussi haute par la suite, jusqu'à la fin de la période étudiée, soit jusqu'en 1954 inclusivement.

\$55.4 millions, affichant une augmentation proportionnelle plus grande que celle des dépenses nettes, mais montrant encore ouvertement un désastreux déséquilibre de \$10.8 millions entre dépenses nettes et revenus tirés des contribuables locaux.

La situation n'était guère meilleure pour les "autres municipalités urbaines". Leur dette obligataire scolaire et municipale s'était amplifiée de \$11.8 millions, et leurs dépenses nettes de \$3.3 millions; quant aux revenus obtenus de leurs contribuables, ils avaient augmenté également de \$3.3 millions; cependant le déséquilibre entre ces dépenses nettes et ces revenus était demeuré le même en 1939 qu'en 1933, par suite d'un déficit de \$800,000 au cours de chacune de ces deux années.

Les municipalités rurales présentaient un meilleur visage: leur dette avait baissé modérément (de \$9.0 millions en 1933 à \$8.5 millions en 1939); mais leurs dépenses nettes s'étaient accrues de \$1.2 million ou de 21.4% tandis que les revenus provenant de leurs contribuables ne s'étaient élevés que de \$400,000 ou de 6.1%. Cependant, le déficit entre ces revenus et les dépenses nettes n'était en 1939 que de \$200,000¹.

La période de la guerre

La période de guerre, grâce à ses contrôles économiques rigides, fut salutaire aux finances des municipalités. D'une part, celles-ci ne pouvaient librement grossir ni leurs dépenses de capital ni leurs frais courants; de plus, les contrôles sur les prix maintenaient au plus bas niveau la valeur unitaire des dépenses, sans réduire pour tout cela les revenus tirés directement du public contribuable. En réalité, ceux-ci s'accroissaient par suite de l'augmentation des populations urbaines, augmentation qui s'est reflétée dans la hausse des revenus de la taxe de vente et partiellement dans l'élévation des revenus fournis par l'exploitation des services publics rentables. Les revenus tirés des contribuables s'accroissaient aussi par l'agrandissement des usines existantes et plus particulièrement par la construction d'usines de guerre par l'entreprise privée; l'augmentation des revenus dérivés des services publics rentables est due surtout à ces additions industrielles dans plusieurs centres québécois; de même peut-on expliquer en grande partie la hausse d'un million de dollars des revenus de la taxe foncière des corporations municipales de 1939 à 1944.

(1) Les dépenses nettes égalaient \$6.8 millions et les revenus provenant directement des contribuables de \$6.6 millions.

Pendant ces cinq années de guerre, Montréal et ses municipalités satellites virent leur dette obligataire brute (municipale et scolaire) diminuer de \$54.6 millions ¹, leurs dépenses nettes de \$2.8 millions tandis que leurs revenus provenant des contribuables augmentaient de \$5.2 millions ²; il est vrai que les dépenses nettes étaient encore plus fortes que ces revenus par une somme de \$2.8 millions, mais le déséquilibre s'était réduit du montant appréciable de huit millions de dollars.

L'amélioration générale des finances des municipalités urbaines hors de la zone métropolitaine ne fut pas aussi remarquable que celle du groupement métropolitain, mais le déficit de \$800,000 de 1939 s'était changé en un surplus total de \$400,000 en 1944, entre les revenus tirés directement des contribuables locaux et les dépenses nettes, ce qui équivalait tout de même à un renversement de \$1,200,000. La dette obligataire brute municipale et scolaire, avait été réduite de \$125.6 millions à \$119.2 millions ³; l'augmentation de \$4. millions dans les dépenses nettes fut plus que compensée par l'accroissement des revenus de \$5.2 millions ⁴ obtenus directement des contribuables. Dans les dépenses nettes, les secteurs responsables de l'augmentation furent l'administration et les services de protection, la voirie et l'instruction publique; dans les revenus, ce furent la taxe foncière (près de 3 millions de dollars), la taxe de vente, inexistante en 1939 et se chiffrant à \$1.6 million en 1944, et les services publics rentables pour la somme d'un demi-million de dollars.

De leur côté, les municipalités rurales ont vu leur dette obligataire brute baisser encore plus de 1939 à 1944 qu'au cours des six années précédentes; leurs dépenses nettes et leurs revenus en provenance directe des contribuables se sont accrus d'un montant presque égal, les dépenses pour \$2 millions et les revenus pour \$1.9 million, causant un déficit de \$300,000, c'est-à-dire \$100,000 de plus qu'en 1939.

(1) La dette obligataire brute proprement municipale baissa de \$323.9 millions à \$261.7 millions; la dette obligataire brute proprement scolaire s'éleva par contre de \$55.4 millions à \$62.9 millions.

(2) Cette augmentation est attribuable surtout à une hausse des revenus de la taxe de vente (\$4.7 millions en 1939 et \$6.3 millions en 1944) et à un accroissement des revenus des services publics rentables (\$3 millions en 1939 et \$5.8 millions en 1944).

(3) La dette obligataire brute proprement municipale diminua de \$104.2 millions à \$98.4 millions et la dette obligataire brute scolaire de \$21.4 millions à \$20.8 millions.

(4) Ce montant est le même que celui de Montréal et de ses satellites.

L'après-guerre

La période de prospérité d'après-guerre devait accentuer les différences entre les trois groupements de municipalités quant à leur situation financière et susciter de nouvelles difficultés, toute paradoxale que puisse paraître cette affirmation.

La dette obligataire brute de Montréal et des municipalités de son territoire métropolitain continua à baisser jusqu'en 1951; mais de \$223.9 millions en 1950, c'est-à-dire à son point le plus bas depuis 1930, elle s'était relevée (estimation) en 1954, à \$261 millions¹.

Les dépenses se multiplièrent par plus de deux fois de 1944 à 1954; celles d'instruction publique par 3.4 fois, celles du bien-être social et celles d'administration et de protection par 2.6, et celles de voirie par 2.3.

Quant aux revenus tirés directement des contribuables, ils firent plus que doubler eux aussi, passant de \$60.6 millions en 1944 à \$130.1 millions en 1954, les augmentations les plus fortes étant fournies par la taxe de vente, la taxe foncière et les services publics rentables. C'est dire qu'à la fin de cette dernière période, le déficit entre les revenus fournis directement aux municipalités par les contribuables s'était de nouveau élargi; alors qu'en 1944, il n'était plus que de \$2.8 millions, en 1954, il s'était élevé à \$8.7 millions, soit un montant encore inférieur de \$2 millions à la somme du déficit de 1939.

Ce fut envers les municipalités urbaines n'appartenant pas au groupe métropolitain que la prospérité d'après-guerre produisit des effets adverses.

Leur dette obligataire prit des proportions extraordinaires: de \$119.2 millions en 1944, elle était rendue à un sommet de \$312.7 millions en 1952, soit une augmentation de 162.3%. Dans ce secteur de la dette obligataire brute, la hausse a été de 130.8% pour les corporations municipales et de 321.3% pour les commissions scolaires.

Les dépenses nettes, d'autre part, s'accrurent elles aussi considérablement, et dans une proportion à peu près identique à celle de la dette obligataire: leur somme en 1954 équivalait à 267.4% celle de 1944. Les dépenses nettes d'instruction publique s'étaient multipliées par 3.7, celles de bien-être par 3.1, celles de voirie par 2.9, celles pour le rachat de la dette par 2.6, celles de l'administration et de la protection par 2.2 et celles du service de la dette par 2.0.

(1) Cet accroissement est dû à la fois à l'augmentation de la dette obligataire brute municipale et à celle de la dette obligataire brute scolaire.

En regard des dépenses nettes, les revenus versés par les contribuables aux municipalités urbaines avaient augmenté de 62.5% entre 1944 et 1954; cette hausse est surtout attribuable à la taxe foncière et à la taxe de vente, dont la première a plus que doublé et la seconde s'est multiplié par près de sept fois.

Ces modifications dans la structure des dépenses et des revenus ont entraîné un déficit de \$600,000, c'est-à-dire inférieur de \$200,000 à celui de 1933 et à celui de 1939, mais correspondant à un virement de position d'un million de dollars par rapport à 1944.

La situation financière des municipalités rurales dans l'après-guerre se détériora elle aussi considérablement; alors qu'en 1944, leur dette obligataire brute n'était que de \$7.3 millions, elle se chiffrait en 1954 à \$40.9 millions, soit 5.6 fois de plus. La dette obligataire brute des corporations municipales rurales s'était multipliée, elle, par seize fois.

Leurs dépenses nettes, par ailleurs, avaient un peu plus que doublé seulement \$20.7 millions en 1954 contre \$8.9 millions en 1944), les principales augmentations s'étant produites évidemment dans les dépenses reliées à la dette: service de la dette et provision pour rachat de la dette. Abstraction faite de cela, la voirie et l'instruction publique avaient été les principaux secteurs d'où provenait la majeure partie de la hausse.

Quant aux revenus provenant directement de leurs contribuables, ils ont enregistré pendant ce temps de prospérité un fort accroissement, passant de \$8.6 millions en 1944 à \$20.3 millions: la taxe foncière a été la seule source à fournir presque tout cet accroissement de revenus. Cette dernière période s'est soldée par un léger déficit de \$400,000 entre les dépenses nettes et les revenus obtenus des contribuables locaux; cette fois encore le déficit fut de \$100,000 plus élevé que celui qui a clôturé la période précédente.

* * *

Voilà en résumé comment a évolué pendant les vingt-cinq dernières années la situation financière des municipalités sous l'effet de conditions économiques d'abord nettement défavorables, puis avantageuses et enfin favorables, en apparence, mais préjudiciables en réalité.

CHAPITRE III

Problèmes municipaux

Urbanisation

Le fait dominant qui a marqué d'une empreinte profonde l'organisation et la structure financière des municipalités à travers le Canada et en particulier dans la province de Québec, depuis le début du vingtième siècle, a été celui de l'urbanisation et de l'industrialisation¹, ainsi qu'on le constate dans le tableau XXVIII.

De 1901 à 1941, le nombre de municipalités ayant 5,000 âmes et plus a progressé à une allure très régulière: en fait, à l'exception de la décennie 1901-1911, ce nombre s'est accru de huit exactement à chaque recensement. Il ne faut pas essayer de donner à ce fait une signification trop précise; mais il semble indiquer que l'urbanisation de la Province s'est fait avec une certaine lenteur.

Puis de 1941 à 1951, ce fut un déclenchement violent. Exprimée par le nombre de municipalités de 5,000 habitants et plus, la progression

(1) Cf. Mémoire présenté à la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels par L'Union des Municipalités de la Province de Québec, Mémoire Général, pp. 32-35.

Trois des "Etudes spéciales" faisant partie du mémoire précité: "Evolution économique des municipalités de la province de Québec" par Jacques Mélançon, "Principes généraux de l'administration municipale" par Emile Gosselin et "Les problèmes de bien-être et d'assistance publique et l'administration municipale" par Jean-Marie Martin, fournissent sur cette question de l'urbanisation et de l'industrialisation des renseignements utiles et des considérations intéressantes.

TABLEAU XXVIII

**Pourcentage de la population totale de la Province
représenté par chaque groupe de municipalités, selon leur chiffre
de population, pour chaque année de recensement, de 1901 à 1951**

Chiffres de la population	Pourcentage de la population totale					
	1901	1911	1921	1931	1941	1951
	%	%	%	%	%	%
5,000 - 9,999	2.9	3.4	4.1	3.4	3.8	6.3
10,000 - 14,999	2.2	2.5	1.9	3.6	3.8	4.6
15,000 - 19,999	—	1.7	1.4	0.8	1.5	2.1
20,000 - 24,999	—	—	2.9	0.8	1.2	3.7
25,000 - 29,999	—	—	1.1	3.0	0.8	2.0
30,000 - 39,999	—	—	—	1.2	3.0	0.7
40,000 - 49,999	—	—	—	—	—	2.2
50,000 - 59,999	—	—	—	—	—	1.2
60,000 - 69,999	4.2	—	—	2.5	2.0	—
70,000 - 79,999	—	3.9	—	—	—	1.9
80,000 - 99,999	—	—	4.0	—	—	—
100,000 - 499,999	16.2	23.4	—	4.5	4.5	4.0
500,000 et plus	—	—	26.2	28.5	27.1	25.2
Toutes municipalités de 5,000 et plus	25.5	34.9	41.6	48.3	47.7	53.9
Nombre de municipalités de 5,000 et plus	11	17	25	33	41	74
Pourcentage de la population urbaine	64.4	73.5	74.4	75.9	77.3	81.3

s'est multipliée par plus de quatre fois durant ces dix années. Or on sait déjà dans quelles conditions économiques et au milieu de quelles perturbations sociales s'est accomplie cette brusque transformation.

En 1901, il y avait dans le Québec seulement onze municipalités ayant une population d'au-delà de 5,000 personnes. De ce nombre, six, soit plus de la moitié, se classaient dans la catégorie des localités de

5,000 à 9,999 habitants et 3 dans celle de 10,000 à 15,000 âmes. La population de la cité de Québec était de 68,840 et celle de la cité de Montréal de 267,730; Hull venait au troisième rang avec 13,993 habitants.

Pendant les vingt années subséquentes, le pourcentage de la population québécoise habitant les municipalités de 5,000 personnes et plus¹ passa de 25.5% à 41.6%; et 74.4% des urbains vivaient dans ces municipalités en 1921. Si le mouvement de concentration déjà si visible alors s'est fait au détriment des plus petits centres urbains, il s'est surtout opéré en un seul point, à Montréal, et cette fois au détriment des localités urbaines plus importantes.

En 1941, ce mouvement s'était encore continué; mais il avait légèrement perdu de son intensité ou plutôt celle-ci avait pris une autre forme. En effet, on pouvait déjà constater une distribution géographique plus large des municipalités ayant déjà une certaine importance: le nombre des municipalités de 5,000 à 9,999 habitants était trois fois plus élevé qu'en 1901; celui des municipalités de 10,000 à 14,999 âmes s'était élevé de 4 en 1921 à 10 en 1941; trois localités renfermaient chacune plus de 25,000 personnes; l'une avait même près de 70,000 habitants. Québec comptait 150,757 résidents et Montréal 903,007. Au total 16 municipalités de plus qu'en 1921 se classaient parmi celles qui avaient une population d'au moins 5,000 âmes. La situation des cités de Montréal et de Québec n'avait pour ainsi dire pas changé par rapport à la population totale de la Province et par rapport à sa population urbaine.

A la fin de cette seconde phase de vingt ans, la situation urbaine était encore marquée par une concentration démographique prononcée à Montréal même; d'autre part, la ville de Québec n'avait bénéficié de l'accroissement urbain que dans la mesure de l'accroissement total de la population. L'expansion urbaine tendait aussi à se faire dans des centres moyens; quant à la population urbaine localisée en dehors des municipalités d'au moins 5,000 habitants, elle était devenue moins importante en regard de la population urbaine totale¹ qu'elle ne l'était vingt ans plus tôt.

Il n'a fallu qu'une courte période de dix ans (1941 à 1951) pour transformer tous ces courants paisibles de population en torrents impé-

(1) Au nombre de 25, en 1921.

(2) Les 41 municipalités de 5,000 âmes et plus en 1941 avaient une population globale équivalant à 47.7% de la population de toute la province et à 77.3% de la population urbaine.

tueux dont la puissance est venue ébranler les structures sociales et économiques de la Province.

De 41, le nombre des municipalités de 5,000 habitants et plus est passé en dix ans à 74; il se répartissait ainsi : 37 localités d'une population de 5,000 à 9,999 âmes; 20, d'une population de 10,000 à 19,999; 10, d'une population de 20,000 à 39,999; 4, d'une population de 40,000 à 80,000 âmes; la cité de Québec avec une population de 164,000 et Montréal avec 1,022,000 habitants.

En résumé, la population de 72 des 74 municipalités ayant plus de 5,000 âmes représentait 24.7% de la population de la Province et 37.3% de sa population urbaine.

Chose remarquable, la ville de Québec avait à peu près conservé l'importance relative qu'elle a toujours eue depuis 1901 tant au point de vue de la population globale de la Province que de celui de la population urbaine. Quant à la cité de Montréal, sa population ne formait plus en 1951 que 25.2% du chiffre total de la population provinciale et 37.9% de l'ensemble de la population urbaine.

Mais cette diminution relative de la population de Montréal et de Québec est beaucoup plus apparente que réelle. On est ici en présence d'un phénomène de rendement décroissant: c'est le cas de municipalités où le territoire juridique est presque entièrement occupé et qui doivent alors déborder de leurs frontières en implantant dans le territoire des municipalités circonvoisines les populations qu'elles ne peuvent plus abriter. Aussi on ne peut plus maintenant considérer la municipalité initiale sans ses environs ou, en d'autres mots, sans sa région métropolitaine. En réalité, quelles que soient les causes à la base de la formation des municipalités multiples dans le territoire métropolitain, on se trouve en présence d'un groupement urbain unique et unitaire, qui aurait pu, si un territoire suffisant avait été prévu à l'origine ou reconstitué au besoin, ne former qu'une seule grande municipalité.

Vus dans cette perspective, les deux centres métropolitains n'offrent plus, du point de vue démographique, la même image que lorsqu'ils ne sont considérés seulement comme entité juridique.

TABLEAU XXIX

Pourcentage de la population totale et de la population urbaine de la province de Québec représenté par la population des municipalités de 5,000 âmes et plus dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec, pour chacune des années de recensement de 1901 à 1951

Année de recensement	<i>Région métropolitaine de Montréal</i>		<i>Région métropolitaine de Québec</i>	
	% de la population totale	% de la population urbaine	% de la population totale	% de la population urbaine
1901	17.1	43.1	4.6	11.7
1911	25.3	52.5	4.3	9.0
1921	29.2	52.2	4.5	8.0
1931	33.7	53.4	5.2	8.2
1941	32.2	52.1	5.3	8.6
1951	33.0	49.6	5.8	8.7

En 1951, la région métropolitaine urbaine de Montréal comprenait une population dont le chiffre formait 33.0% du chiffre de la population totale de la Province, tandis qu'en 1941 il en représentait 32.2%. Mais par rapport à la population urbaine dans la Province, le pourcentage de la population de la zone métropolitaine de Montréal avait baissé de 1941 à 1951, de 52.1% à 49.6%. En d'autres termes, la population des municipalités urbaines de la région montréalaise avait grandi plus rapidement que celle de la Province elle-même; par contre l'accroissement de la population urbaine en dehors de la région métropolitaine avait été plus considérable que dans celle-ci.

En ce qui concerne la région métropolitaine de Québec, ou plus précisément les municipalités urbaines de cette région, il est intéressant de constater que leur population depuis 1921, exprimée en pourcentage du chiffre total de la population de la Province, a grandi légèrement à chaque période décennale, l'augmentation la plus forte se produisant de 1941 à 1951. De même en fut-il en regard de la population urbaine totale, bien que l'accroissement de 1941 à 1951 ne fut que très faible.

Le tableau suivant donne une meilleure idée de la croissance des deux régions métropolitaines et des différences de croissance entre les deux.

TABLEAU XXX

Population des cités de Montréal et de Québec et des municipalités de 5,000 âmes et plus dans ces deux régions métropolitaines, pour les années de recensement de 1901 à 1951

<i>Années de recensement</i>	<i>Population de Montréal</i>	<i>Population totale des municipalités de 5,000 âmes et plus de la région métropolitaine de Montréal</i>	<i>Nombre des municipalités de 5,000 âmes et plus dans la région métropolitaine de Montréal</i>	<i>Population de Québec</i>	<i>Population totale des municipalités de 5,000 âmes et plus de la région métropolitaine de Québec</i>	<i>Nombre des municipalités de 5,000 âmes et plus dans la région métropolitaine de Québec</i>
1901	267,730	282,147	3	68,840	76,623	2
1911	470,480	507,387	4	78,190	86,893	2
1921	618,506	689,753	5	95,193	105,663	2
1931	818,577	967,658	8	130,594	149,402	3
1941	903,007	1,073,103	9	150,757	176,018	4
1951	1,021,520	1,338,267	20	164,016	234,766	10

I N D I C E

1901	100.0	100.0	—	100.0	100.0	—
1911	176.3	179.8	—	113.6	117.3	—
1921	231.0	244.5	—	138.3	137.8	—
1931	305.7	343.0	—	189.7	195.0	—
1941	337.3	380.3	—	219.0	229.7	—
1951	381.5	474.3	—	238.3	306.4	—

De 1921 à 1931, décennie durant laquelle la région métropolitaine de Montréal commença à avoir une certaine stature, le nombre de municipalités de la banlieue montréalaise, dont la population s'élevait à au moins 5,000 habitants, avait augmenté de 5 à 8; son indice d'accroissement démographique fut nettement plus haut que celui de la métropole et le pourcentage du total de la population de cette région représenté par le chiffre de la population de Montréal baissa appréciablement de 1921 à 1931.

La seconde grande poussée métropolitaine fut celle de l'époque 1941-1951. Cette fois le nombre des municipalités de 5,000 âmes et plus dans la banlieue montréalaise a monté de façon spectaculaire, passant de 9 en 1941 à 20 en 1951; son indice d'accroissement démographique fut beaucoup plus grand que celui de Montréal proprement dit et, exprimée en pourcentage de la population de la zone métropolitaine, la population de la grande ville enregistra une baisse beaucoup plus prononcée que lors du premier mouvement métropolitain important de 1921-1931.

Ce fut également de 1921 à 1931 que se manifesta l'existence d'une seconde région métropolitaine dans la province de Québec; mais alors que Montréal avait déjà une banlieue depuis plusieurs années avant 1921, celle de Québec naissait à peine.

Dans le cas de Québec, la première grande poussée démographique de la zone métropolitaine se produisit de 1941 à 1951. Compte tenu de la différence dans les chiffres de population en présence, l'augmentation démographique de la région métropolitaine québécoise fut beaucoup plus forte que celle de la région métropolitaine montréalaise.

Le mouvement de concentration urbaine des dix années marquées par la dernière guerre mondiale et par la prospérité presque inouïe de la période d'après-guerre ne s'opéra pas que dans les deux principaux centres de la Province et dans le territoire adjacent; il se fit sentir ailleurs en prenant une forme différente qui paraît être celle de la phase embryonnaire de la formation de villes métropolitaines¹, et que l'on désigne par le terme bien descriptif de "connurbation". C'est le phénomène du développement, très souvent simultané, de municipalités voisines, plus ou moins séparées les unes des autres par des espaces non peuplés ou peu peuplés, possédant à peu près les mêmes caractères gé-

(1) Les expressions "métropoles", "métropolitain" ont ici le sens bien particulier qu'elles avaient à l'origine: elles servent à désigner en effet la ville capitale ou la ville principale d'une région ou le territoire qui dépend de cette ville.

néraux de population et d'organisation sociale et économique, mais se distinguant la plupart du temps par des fonctions dominantes propres. Généralement, l'une de ces municipalités, habituellement celle dont les fonctions administratives sont dominantes, joue le rôle de ville principale.

C'est surtout durant cette phase de 1941 à 1951 que l'on a été témoin de l'apparition de ce phénomène de conurbation qui, en réalité, n'en est encore qu'à ses débuts dans notre Province. Parmi les exemples les plus remarquables de ce développement survenu pendant les dix années qui ont précédé le dernier recensement, on peut citer de nombreux cas ¹.

Cette forme particulière de la concentration a suscité de nouveaux problèmes, que les autonomies locales d'une part et la communauté d'intérêts et de besoins collectifs d'autre part, ont rendu difficiles à résoudre.

La forte urbanisation si caractéristique de la période 1941-1951 et, l'on pourrait dire avec plus de justesse encore, "de la période 1941-1954", n'a pas uniquement pris la forme de municipalités populeuses, mais elle s'est traduite par un accroissement de population dans un grand nombre de municipalités de petites villes et de villages un peu partout à travers la Province, de sorte que l'on trouve de ces municipalités véritablement urbaines dans la catégorie des localités que l'on désigne encore comme rurales. Et ceci est particulièrement vrai de municipalités de banlieues, surtout de la banlieue de Montréal et encore plus de la banlieue de Québec, qui continuent à être régies par le Code Municipal.

Certains comtés, qui se font fortement industrialisés par comparaison à d'autres ayant conservé une vocation rurale, portent l'empreinte d'une urbanisation véritable et assez étendue. C'est d'ailleurs dans ces comtés que l'on trouve la plupart des petites villes ou des villages à caractère urbain.

(1) Le mémoire présenté par la Chambre de Commerce de Chicoutimi fait une allusion assez directe à cette distribution de la concentration urbaine entre plusieurs municipalités voisines situées dans cette région. Voir aussi les commentaires en Appendice au mémoire présenté par la ville de Mistassini. Le mémoire de la cité d'Arvida traite également de cette question pour s'opposer au partage des revenus tirés de l'imposition de l'Aluminum Company of Canada Ltd. entre elle et les municipalités voisines.

Le mémoire des municipalités scolaires de ville St-Joseph, de St-Simon de Drummond, de St-Jean-Baptiste de Drummond soulève d'importants aspects de cette question de la conurbation.

Le mémoire de cette municipalité est révélateur des problèmes que pose l'existence de municipalités juxtaposées. De même le mémoire des villes de St-Joseph d'Alma, d'Ile Maligne et de Naudville est-il intéressant à cet égard.

Le mémoire de la cité de Hull et celui de la Chambre de Commerce de la même ville font bien voir le problème de l'expansion urbaine en regard de Hull et des municipalités voisines.

Si en dehors des comtés de l'Île de Montréal et de celui de Québec (incluant la cité de Québec), on considère les comtés fortement urbanisés, on découvre facilement que c'est dans ceux-ci que se trouvent la plupart des villes de diverses dimensions et les autres localités urbaines: c'est le cas des comtés de Beauharnois, de Chambly, de Chicoutimi, de Hull-Gatineau, de Lévis, de Richelieu, de Missisquoi, de St-Hyacinthe, de St-Jean, de St-Maurice, de Sherbrooke, de Shefford, de Champlain, de Drummond, de Mégantic, de Stanstead, de Terrebonne, de Joliette, etc.

Jugés d'après l'importance du chiffre de leur population urbanisée par rapport au chiffre total de leur population, les onze premiers comtés ci-dessus ont une intensité moyenne d'urbanisation plus grande que le taux moyen d'urbanisation de la Province elle-même (68.1%), si dans l'établissement de ce taux moyen, on tient compte de l'Île de Montréal et du comté de Québec; si on n'en tient pas compte, le taux moyen baisse évidemment de façon substantielle, n'étant plus que de 47.1%. Or en regard de ce nouveau taux d'urbanisation, déjà très fort, compte tenu de l'élimination faite, 24 comtés sur 71 (les comtés de l'Île de Montréal et celui de Québec étant exclus) ont une densité d'urbanisation plus forte; 19 comtés seulement ont, en 1954, une population urbaine inférieure à 25% de leur population totale.

Ce mouvement d'urbanisation de la dernière partie de la période observée, soit celle de 1941 à 1951, s'est, l'a-t-on déjà signalé, continué aussi puissant, aussi irrésistible après 1951. Par exemple, en 1954, le nombre des municipalités de 5,000 habitants et plus était rendu à 91¹, quand il était de 74 en 1951, soit une augmentation de 17 en quatre ans.

En résumé, durant cet intervalle qui s'est écoulé de 1941 à 1954, on a assisté à un développement sans précédent du nombre de municipalités urbaines ayant une population supérieure à 5,000 âmes, à une expansion urbaine très rapide à travers presque toute la Province² et à une concentration de population dans certains territoires relativement peu étendus et qui a pris deux formes principales: le rassemblement de municipalités, autrefois séparées et indépendantes, devenues reliées plus ou moins étroitement les unes aux autres et assez dépendantes les unes des autres, et le développement métropolitain, déjà existant avant 1941,

(1) Voir *Québec 1954*, un rapport du Bureau des Statistiques de Québec.

(2) Il est à remarquer que tous les comtés de la région de Québec à partir de Mégantic sur la rive sud (Frontenac inclus) et de Champlain sur la rive nord, jusqu'au Golfe, à l'exception du comté de Québec, des comtés de Lévis et de Rivière-du-Loup, sont des comtés à prédominance de population rurale, même si quelques-uns d'entre eux renferment un certain nombre de petits centres industriels, v.g. Beauce, Portneuf, Montmagny.

mais qui a grandi de façon spectaculaire autour de deux villes principales: Montréal et Québec, le premier étant beaucoup plus considérable que le second, par suite de l'importance de la ville centrale, de sa localisation favorable et par suite du dynamisme de la région où il s'est produit.

En même temps que croissait dans la province de Québec le nombre des municipalités urbaines, durant toute cette période de 1901 à 1954, grandissait aussi le nombre des corporations municipales de tous les types avec le résultat que si d'une part se produisit une forte concentration de population sur certains points du territoire, au point que près de 70% des habitants de la Province vivaient en 1954 dans 91 municipalités de 5,000 âmes et plus, d'autre part le nombre des municipalités de tous genres était rendu à 1,640 en 1954, dont 1,549 d'entre elles avaient une population globale d'environ 1,224,000 personnes, soit 30% seulement de la population totale de la Province ¹.

Il est donc manifeste que nous sommes en présence de deux mouvements de sens contraire: une très forte concentration des habitants de la Province dans un très petit nombre de localités et par suite, sur un territoire de faibles dimensions où la densité du peuplement devient extrêmement élevé, et une très grande dispersion d'un nombre relativement faible d'habitants dans beaucoup de petites municipalités s'étendant dans un territoire très vaste, d'où densité très basse de peuplement; et entre ces deux extrêmes se situent les municipalités de dimensions moyennes (de 3,000 à 5,000 âmes) peu nombreuses et ne renfermant au total qu'une maigre proportion de la population de la Province (2.4%) ².

L'industrialisation

L'industrialisation phénoménale ³ des quinze dernières années est venue accroître la complexité des problèmes que la structure de la population faisait naître. D'ailleurs ces deux phénomènes — industrialisation et urbanisation — s'ils sont nettement différents en eux-mêmes, se sont la plupart du temps manifestés simultanément et se sont influencés mutuellement, tantôt l'industrialisation provoquant l'urbanisation, tantôt l'urbanisation appelant l'industrialisation.

(1) Si l'on calcule la moyenne arithmétique de population par municipalité, cette moyenne s'établit à 878 habitants.

(2) La population totale des municipalités de 3,000 à 5,000 habitants était de 104,991, en 1954, selon le *Guide Municipal* de la province de Québec.

(3) Voir tableau 116, volume *Documentation*, partie I.

L'industrialisation qui s'est opérée au cours de ces années est un fait largement connu; aussi ne signalera-t-on que quelques indices qui en rappelleront l'ampleur et qui surtout en feront voir les progrès très rapides depuis la fin de la dernière crise économique.

En 1921, on coupait dans les chantiers de l'industrie forestière 381 millions de pieds cubes de bois; dix ans plus tard, on n'en coupait que 367 millions de pieds; mais en 1941, ce chiffre était presque doublé (649 millions de pieds) et en 1952, presque triplé (958 millions de pieds cubes). Aussi la fabrication de la pulpe et du papier suivit-elle la même ligne ascendante.

L'industrie de la pulpe et du papier prit une expansion importante surtout avec le développement hydro-électrique; aussi les municipalités favorablement localisées par rapport aux cours d'eau exploitables pour fins de production d'électricité subirent-elles alors une poussée industrielle et démographique considérable. Tel fut le cas notamment de Trois-Rivières, de Grand'Mère, de Chicoutimi, de Hull et de Québec; ce fut aussi le cas d'autres centres comme Lachute, Chandler, Port-Alfred, Val-Jalbert, Dolbeau, St-Joseph d'Alma (Riverbend), Shawinigan, La Tuque, Baie Comeau, Windsor Mills, Brompton, etc.

Dans le domaine des industries extractives, la Province connut aussi depuis le début du siècle une expansion remarquable. On peut dire que certaines municipalités durent leur existence et leur progrès démographique et économique à l'exploitation minière. Les exemples les plus connus sont: Thedford Mines, Asbestos et les villes de la ceinture minière de l'Abitibi.

L'activité manufacturière a profondément influencé le développement de certaines localités: l'industrie du textile fut la première à accentuer sinon à provoquer l'urbanisation de plusieurs d'entre elles; tel fut, par exemple, le cas de Sherbrooke, de Magog, de Drummondville, de St-Hyacinthe, de St-Grégoire, de Trois-Rivières, de Montmagny, de Louiseville. Dans d'autres domaines, ce fut l'industrie des métaux non ferreux dont l'influence amena même la création de villes v.g. Arvida; l'industrie chimique stimula l'urbanisation, déjà commencée en certains milieux: v.g. Shawinigan Falls; la construction maritime jointe à l'industrie sidérurgique a fait de Sorel un important centre urbain. On pourrait citer encore bien d'autres exemples de l'influence considérable exercée par l'industrie dans l'urbanisation de la Province. Cependant, si ce progrès économique merveilleux, auquel nous assistons depuis au-delà de trente ans, a apporté une prospérité incontestable, tant aux individus qu'aux gouvernements, il a aussi, en revanche, créé des charges

publiques assez lourdes, dont les municipalités ont largement hérité tout en bénéficiant d'une façon très inégale, entre elles d'abord et ensuite par rapport aux gouvernements supérieurs, des avantages découlant de cette prospérité.

Région métropolitaine de Montréal

Parmi les municipalités les plus profondément touchées par le puissant courant d'urbanisation et d'industrialisation, la ville de Montréal et les municipalités de sa banlieue se placent au premier rang. Par suite de leur importance démographique par rapport à l'ensemble de la Province, par suite aussi de la puissance économique qu'elles représentent, par suite de la place qu'occupent leurs revenus, leurs dépenses et leurs dettes dans le tableau des finances municipales, ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre précédent, et par suite de l'ampleur des problèmes de tous genres auxquels elles ont à faire face, leur cas mérite une attention spéciale.

La situation de Montréal est principalement celle d'une région métropolitaine. Si importante que nous apparaisse la ville de Montréal, elle ne peut se dissocier des municipalités dont elle est le centre et pour ainsi dire la raison d'être. Malheureusement la documentation soumise sous forme de mémoire à notre Commission rend extrêmement difficile l'étude des véritables problèmes de la région métropolitaine de Montréal; de même il est impossible, en recourant à cette trop maigre documentation, de mesurer les effets de l'interdépendance de la ville de Montréal et de sa zone métropolitaine.

D'un autre côté, il est bon de noter que la tâche d'étudier en particulier et en détails le problème métropolitain ne découle pas de notre mandat — d'autant plus que la Législature a confié cette étude à la "Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal" qu'elle a constituée en 1952. Nous nous bornons donc à citer et à commenter sommairement certaines statistiques à ce sujet. Nous nous réservons de soumettre quelques conclusions quant à l'aspect financier et fiscal de la question, au cours du chapitre que nous consacrons à la ville de Montréal.

D'ailleurs on a pu déjà se faire une idée des problèmes des régions métropolitaines, lorsqu'au chapitre précédent on a fait l'analyse des dépenses, des revenus et de la dette des municipalités de la zone métropolitaine montréalaise.

Les statistiques disponibles ne peuvent pas nous révéler tous les problèmes importants que pose aux autorités municipales la concentration démographique, industrielle, commerciale et institutionnelle considérable d'un territoire métropolitain. Certains mémoires ont cependant attiré notre attention sur quelques-uns de ces problèmes.

a) Réfection et réaménagement de quartiers insalubres ou inadéquatement aménagés

L'un des plus importants de ces problèmes et l'un de ceux, s'il n'est pas résolu, qui peut le plus aggraver les charges sociales, non seulement purement financières, mais aussi administratives (service de santé, service de police, services d'hygiène, services sociaux, etc.), est le problème du logement. De plus, le problème de la maison inadéquate (et, disons-le, celui aussi du taudis) est fréquemment accompagné de celui du quartier insalubre.

Les constatations du "Comité consultatif pour l'élimination des taudis et pour l'habitation à loyer modique" de la Cité de Montréal, inscrites dans son *Rapport soumis au Comité Exécutif* de la Cité en 1954, sont, à cet égard, très révélatrices¹.

Sur cette question de la rénovation du logement et du réaménagement des quartiers, en conformité des besoins essentiels des familles et en accord avec les exigences modernes, le "Montreal Board of Trade", dans son mémoire², nous a fait également des remarques fort justes.

En guise de conclusion, nous retiendrons celle-ci:

"C'est, à coup sûr, à l'administration municipale qu'il appartient en premier lieu, d'entreprendre le réaménagement urbain; mais elle ne peut l'exécuter seule. En réalité, celle-ci a déjà entrepris certains travaux de cette nature; mais elle n'a pu aller au delà de ses moyens financiers; et l'immensité de la tâche dépasse l'étendue de ses pouvoirs et l'abondance de ses ressources."³

b) Reconstruction de rues

La réfection et l'assainissement des quartiers ne nécessitent pas seulement, comme l'indiquent les mémoires que nous venons de citer, l'élimination des taudis, même si cela est, pour les grandes villes, une tâche

(1) *Projet de rénovation d'une zone d'habitat défectueux et de construction d'habitation à loyer modique*, Cité de Montréal, 1954.

(2) The Montreal Board of Trade, Submission to the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems, Montreal, April 30, 1954, pp. 14-15.

(3) Cette citation est une traduction.

essentielle; mais cette rénovation pose aussi d'autres problèmes qui d'ailleurs peuvent exister même dans les secteurs que l'on n'a pas à refaire socialement et économiquement. C'est ainsi que fréquemment dans les villes métropolitaines, surtout si ce sont des villes anciennes comme Montréal et Québec, et occasionnellement dans d'autres centres importants, il a fallu entreprendre la reconstruction de certaines artères de grande circulation. Le coût de ces travaux pèse lourdement sur les finances municipales de Montréal et aussi de Québec¹. Son incidence sur la dette de ces municipalités s'est déjà fait sentir assez fortement. Or ce programme de reconstruction de la voirie comporte l'organisation d'endroits de stationnement, l'élaboration de systèmes coûteux de signalisation, etc. C'est un fait incontestable et facile à vérifier que la circulation routière est devenue pour les grandes cités une difficulté angoissante et dont la solution, par les tentatives récentes que l'on vient de faire à Montréal et à Québec, exigera dans l'avenir des investissements de plus en plus lourds, des dépenses d'entretien et de réparations de plus en plus fortes. L'évolution des dépenses de voirie de la cité de Montréal depuis 1941 ne laisse subsister aucun doute à ce sujet: en 1941, ces dépenses se chiffraient à \$2,629,000; en 1951, elles étaient de \$6,549,000; en 1953, de \$8,492,000 et en 1954, de \$7,832,000².

c) Services municipaux de loisirs

Parmi les autres services que doivent rendre les administrations urbaines et dont la concentration démographique dans des espaces de faible étendue a fortement accru la nécessité, il y a ceux qui, destinés à favoriser l'emploi des loisirs et accroître ainsi le bien-être de la population, ont accaparé une part de plus en plus grande des revenus des grandes cités. A Montréal, par exemple, on consacrait, en 1941, \$874,000 aux parcs, aux terrains de jeu et aux bibliothèques; dix ans plus tard, cette somme était portée à \$2,835,000; et, en 1954, elle s'élevait à \$4,703,000³. Il est fort probable que par suite des nouveaux perfectionnements techniques de la production, de l'élévation des standards de vie et de la tendance générale à la réduction des heures de travail, les besoins collec-

(1) C'est l'une des premières fois où dans l'étude des problèmes métropolitains il est question de Québec; mais, toutes choses étant égales par ailleurs, les difficultés que rencontrent la cité de Montréal et les autres municipalités de son territoire métropolitain, sont les mêmes qui se présentent à la cité de Québec et aux municipalités de la banlieue québécoise, surtout depuis une dizaine d'années.

(2) Projet de mémoire de la Cité de Montréal, op. cit., Statistiques.

(3) Projet de mémoire de la Cité de Montréal, op. cit.

tifs pour plus de loisirs aggravent les charges municipales dans ce domaine, surtout dans les régions métropolitaines ¹.

Les autres municipalités urbaines

Les principaux problèmes suscités ou aggravés par les phénomènes d'urbanisation et d'industrialisation se révèlent par les statistiques générales que l'on possède sur les municipalités urbaines, en dehors de l'agglomération métropolitaine de Montréal; et on les trouve, en outre, énoncés dans la plupart des mémoires que les diverses cités et villes nous ont présentés. Il faut dire tout de suite que toutes ces corporations municipales n'ont pas à faire face aux mêmes problèmes et que ceux-ci ne sont pas d'une égale gravité ou d'une égale importance dans chacune. Toutefois notre analyse porte sur des données qui composent une image assez fidèle de la situation de ces municipalités.

On a déjà vu, dans le chapitre précédent, que c'est cette catégorie qui a subi, toutes proportions gardées, les changements les plus profonds de structure financière. Parmi les fonctions générales les plus directement reliées à l'évolution démographique et industrielle se trouvent les fonctions de bien-être et les fonctions de protection et d'administration.

a) Bien-être et assistance publique

Si, dans l'ensemble, les municipalités urbaines non métropolitaines n'ont pas eu à supporter durant la crise des frais de bien-être comparables à ceux de Montréal et des corporations municipales de la banlieue montréalaise, elles durent en subir quand même les atteintes.

Les corporations urbaines les plus durement frappées furent celles dont la population dépendait largement d'une seule industrie ou d'une industrie dominante fortement affectée par la crise économique. Dans ces cas, ce furent les dépenses provoquées par les secours aux chômeurs qui grevèrent le plus leurs budgets.

(1) Si l'on en croit certaines statistiques détaillées pour l'année 1951, ces dépenses pour services communautaires récréatifs étaient surtout très fortes dans le cas de Montréal seulement; à Québec, elles étaient beaucoup plus faibles; par contre, dans les autres cités et villes, surtout les plus peuplées, elles se rapprochaient par la place qu'elles occupaient dans le budget municipal, du pourcentage qu'elles avaient par rapport à la somme des dépenses de la cité de Montréal. Voir à ce propos "Annexe II — Documentation Statistique" du mémoire de l'Union des Municipalités de la province de Québec, op. cit., tableaux 7 et 8.

Avec le coût des secours aux chômeurs, s'accrurent les frais d'assistance publique: ainsi pour la plupart de ces municipalités urbaines, ces frais, au total, exprimés en indice ¹, donnaient 20.8 en 1928 et, en 1934, 76.3, ce qui signifie une augmentation de 266.8%.

Mais après la crise, c'est-à-dire pendant les années de guerre et durant les premières années de l'après-guerre, le problème de l'assistance publique et du bien-être en général devint beaucoup moins aigu pour les corporations municipales urbaines. Ce n'est que depuis 1950 qu'il a repris des proportions inquiétantes, et même si, de 1949 à 1954, les dépenses de bien-être ont presque doublé en monnaie courante, elles n'ont pas atteint par rapport à la somme des dépenses un pourcentage aussi élevé que durant la dépression. Il reste que l'on évaluait en 1954 à \$6.5 millions les frais de bien-être de ces municipalités ². Et parmi celles-ci, ce furent les plus populeuses de même que les municipalités de la banlieue de Québec qui eurent à subir les plus lourdes charges ³.

En 1950, les dépenses d'assistance publique de la cité de Québec représentaient 33.3% de la somme de ces frais d'assistance pour toutes les municipalités urbaines de 5,000 âmes et plus à l'exception de Montréal et des municipalités de sa zone métropolitaine; pour les corporations municipales de la banlieue de Québec, ce pourcentage était de 6.9% et pour les autres municipalités de 10,000 habitants et plus, il était de 52.4%. Au total, toutes ces municipalités assumaient 92.6% des frais globaux d'assistance des municipalités de 5,000 habitants et plus, en dehors du groupe de Montréal et de ses municipalités satellites.

En 1951 et 1952, ces pourcentages étaient les suivants :

	1951	1952
Cité de Québec	33.7	32.3
Banlieue de Québec	7.6	6.8
Municipalités de 10,000 habitants et plus	51.6	53.0
Total	92.9	92.1

(1) 1945-46 = 100.0. Voir Jean-Marie Martin: *Les problèmes de bien-être et d'assistance publique et l'administration municipale*, op. cit.

(2) Voir tableaux 29 et 30 du volume *Documentation*, partie II, appendice I.

(3) Tableau 34, *Les problèmes de bien-être et d'assistance publique et l'administration municipale*, par Jean-Marie Martin, étude spéciale V — Mémoire de l'Union des Municipalités, déjà cité.

Dans ce domaine du bien-être, il est certain que les frais d'assistance publique sous toutes ses formes : assistance publique proprement dite¹, protection de la jeunesse, aide strictement locale aux nécessiteux, ont, depuis 1949 surtout, entamé de plus en plus largement les ressources des principales municipalités urbaines de la Province et elles sont devenues un article important de leur budget : leur poids sur l'administration est vivement ressenti, comme le dénotent sans équivoque presque tous les mémoires qui nous sont venus de ces municipalités et aussi des principales sociétés d'intérêt public². En réalité, ce sont les grandes villes et leurs banlieues, de même que les municipalités urbaines industrielles qui doivent assumer la presque totalité des charges de bien-être tout aussi bien que les frais d'assistance publique proprement dite.

(1) C'est-à-dire l'assistance au sens de la loi de l'Assistance publique.

(2) Les principales sociétés d'intérêt civique ou public ont attiré l'attention des commissaires sur la montée presque verticale des frais d'assistance publique, surtout depuis la fin de la guerre et de leur poids très gênant sur les ressources locales. Tous les mémoires abordant cette question n'ont pas proposé la même solution, mais tous ont suggéré, sinon une élimination complète du coût de l'assistance (y compris évidemment la protection de la jeunesse) du budget municipal, du moins un adoucissement appréciable de cette obligation. Parmi les mémoires ayant abordé cette question ou en ayant fait l'objet de recommandations, on doit citer les mémoires présentés par les associations suivantes : la Chambre de Commerce de la province de Québec, The Montreal Board of Trade, la Chambre de Commerce de Québec, The Canadian Manufacturers' Association, le Conseil d'Orientation économique du Saguenay, la Chambre de Commerce de Hull, la Société St-Jean-Baptiste du diocèse de Nicolet, les municipalités suivantes : Québec, Trois-Rivières, Hull, Cap-de-la-Madeleine, Chicoutimi, Lévis, Rivière-du-Loup, Rimouski, Lachine, paroisse d'Alma, Bagotville, Port-Alfred, Jonquière, Mistassini, Montmagny, Grand-Mère, la corporation municipale du comté de Beauce; Montréal et Sillery, pour des raisons, les unes différentes, les autres semblables, semblent considérer l'assistance publique comme une responsabilité de la corporation municipale.

Deux mémoires importants, en fait les plus importants dans le domaine municipal, celui de l'Union des Municipalités et celui de l'Union des Conseils de Comté, se sont prononcés catégoriquement sur la question. Quant à l'Union des Conseils de Comté, elle a été d'avis, elle aussi, que les dépenses d'assistance publique ne devraient pas incomber aux municipalités, même, si pour l'ensemble des corporations municipales rurales, ces dépenses sont relativement faibles. Cependant, pour un certain nombre de municipalités dites rurales, mais qui, en fait, possèdent plusieurs des principaux caractères des municipalités urbaines, ces dépenses viennent assez gravement obérer le budget.

TABLEAU XXXI

**Frais totaux d'assistance publique à la charge des municipalités,
pour les années 1941-42, 1945-46 et 1951-52**

Municipalités	1941-42		1945-46		1951-52	
	\$	%	\$	%	\$	%
Cité de Montréal	1,187,458	58.6	1,512,572	60.2	3,615,108	60.2
Banlieue de Montréal ..	98,350	4.9	120,381	4.8	369,281	6.2
Cité de Québec	190,931	9.4	217,087	8.7	432,192	7.2
Banlieue de Québec	26,235	1.5	25,900	1.0	98,046	1.6
Municipalités de 10,000 habitants et plus	216,215 ¹	10.6	304,679	12.1	404,133 ⁴	6.7
Municipalités de 5,000 à 9,999 habitants	55,612 ²	2.7			349,846 ⁵	5.8
Municipalités de moins de 5,000 habitants	251,221 ³	12.4	329,029	13.1	734,509 ⁶	12.2
Toutes municipalités	2,026,022	100.0	2,509,648	100.0	6,003,115	100.0

- (1) Au nombre de 16.
- (2) Au nombre de 14.
- (3) Au nombre de 1,461.
- (4) Au nombre de 22.
- (5) Au nombre de 20.
- (6) Au nombre de 1,523.

Si par rapport à la somme des dépenses de toute nature que doit assumer chaque catégorie de municipalités, les dépenses d'assistance publique paraissent avoir peu d'importance, elles représentent, par contre, un fardeau assez lourd sur les ressources locales pour la plupart des municipalités urbaines prises isolément. Ceci d'ailleurs est vrai aussi d'un certain nombre de municipalités rurales; mais ce l'est beaucoup plus des grandes cités, principalement celles de Montréal et de Québec, et des municipalités des zones métropolitaines. Dans la plupart de ces cas, l'assistance publique, dont la dépense est difficilement sujette au contrôle de l'administration municipale, a pris depuis les quatre ou cinq dernières années des proportions alarmantes; pour certaines localités, elle est devenue l'une des principales causes des déficits budgétaires et pour beaucoup d'autres, elle est une entrave à des développements ou à des améliorations nécessaires.

b) Services de protection et administration générale

Il n'est pas étonnant que par suite de l'augmentation de la population, qui a entraîné un accroissement inévitable du nombre d'habitations et l'agrandissement du territoire occupé, le coût des services de protection, surtout le service de la police et celui des incendies, ait subi une hausse appréciable. Mais les dépenses de ces services ont aussi été profondément affectées par l'inflation qui a suivi la fin de la seconde guerre mondiale. La conversion de ces frais en dollars constants ¹ démontre sans équivoque la véracité de ces assertions.

TABLEAU XXXII

Frais de protection, d'administration et frais divers des municipalités urbaines en dehors de la zone métropolitaine de Montréal ¹ pour certaines années choisies de 1939 à 1954

(en millions de dollars)

Année	Dollars courants	Dollars constants
1939	6.3	6.4
1944	8.0	6.4
1947	8.2	6.0
1948	8.8	5.8
1949	9.6	6.0
1950	12.8	7.6
1951	14.5	7.7
1952	15.7	7.9
1953	16.8	8.2
1954	17.3	8.2

(1) Voir tableau 29 du volume *Documentation*, partie II, appendice I.

En réalité, c'est surtout dans cette catégorie de dépenses que l'inflation s'est fait le plus sentir, parce qu'elles sont faites surtout de traitements et de salaires; or ceux-ci ont enregistré une hausse plus forte que celles des prix en général.

Dans ce domaine comme dans celui du bien-être et de l'assistance publique, ce sont encore les grandes villes, celles qui sont le plus popu-

(1) Facteur de correction des Comptes Nationaux.

leuses, et qui doivent par conséquent avoir un personnel assez nombreux, qui ont été le plus affectées par la hausse des dépenses de protection et d'administration générale.

c) L'instruction publique

Depuis 1944, les frais d'instruction publique ont pris une importance grandissante dans le budget combiné des corporations municipales et scolaires urbaines, même si depuis 1950 la proportion de ces frais par rapport aux dépenses globales des deux institutions est demeurée à peu près stable. L'accroissement en dollars courants des frais locaux d'instruction publique est encore beaucoup plus accusé que ne le laisse voir leur pourcentage par rapport à la somme des dépenses. Or, ici aussi l'augmentation démographique a été une cause importante de l'élévation des frais, tout comme aussi de son côté l'inflation y a joué un grand rôle : car, dans ce cas, et peut-être encore plus que dans le cas précédent, les traitements constituent une part prépondérante de la dépense.

Ce problème très sérieux des dépenses d'instruction publique supportées par les populations locales soulève une très grosse question : celle du partage entre deux administrations publiques locales (et dans certains cas même trois, la troisième étant la fabrique chargée de l'administration matérielle du culte) des ressources financières du milieu, ressources inévitablement limitées, et assez souvent vite limitées. Or on vient de le voir, dans les pages précédentes, les dépenses municipales, comme celles de l'instruction publique, accusent une forte tendance à l'accroissement; mais, présentement, ce sont celles précisément de l'instruction publique qui affichent la tendance la plus puissante. Ceci, en définitive, ne peut que rendre encore plus précaire la situation financière des municipalités urbaines déjà assez lourdement chargées.

Les municipalités rurales

Les municipalités rurales paraissent avoir un sort heureux, comme la vie rurale elle-même, mais la multiplicité et la facilité des échanges, la division des tâches dans une société de producteurs, la dépendance de l'agriculture à l'égard des marchés et de la politique économique et commerciale des gouvernements, la mobilité des occupations, la mé-

canisation et tous les autres progrès techniques ont transformé¹ le milieu rural et ses institutions.

L'insécurité, d'une part, par suite d'une dépendance presque généralisée de l'agriculture envers une économie d'échanges et l'élévation du revenu argent, d'autre part, chez les travailleurs ruraux, ont développé de nouveaux besoins qui, à beaucoup d'égards, sont ceux des habitants urbains.

Traitant de cette question, l'Union des Conseils de Comté dans son mémoire² à l'adresse de notre Commission déclarait :

"... Ces municipalités³ ne sont pas en mesure d'assurer à leur population la satisfaction des besoins essentiels en matière d'occupation active, d'éducation et de confort".

Expliquant ensuite leur pensée, les dirigeants de l'Union des Conseils de Comté s'exprimaient ainsi :

". . . Les municipalités rurales possèdent des sources de revenus encore plus restreintes que les cités et villes, puisque l'impôt foncier est à peu près l'unique moyen laissé à la disposition des corporations rurales pour trouver les sommes nécessaires à leur administration".

L'un des grands problèmes de l'heure est celui qui touche à l'éducation : construction d'écoles modernes et paiement de salaires convenables aux professeurs.

Mais il y a aussi la nécessité de pourvoir nos campagnes de systèmes d'aqueduc et d'égouts. Plus du tiers des municipalités rurales n'en ont pas.

Bref, les principaux problèmes de la municipalité rurale sont des problèmes d'insuffisance de services : services éducatifs, services publics et services de protection.

a) Le problème scolaire

Parlant du premier de ces services, qui est incontestablement le plus important de tous, les directeurs de l'Union des Conseils de Comté faisaient remarquer dans leur mémoire :

". . . Le service de la dette sur les nouveaux emprunts scolaires contractés pour la construction des écoles, nonobstant la générosité des octrois accordés, grève

(1) Le mémoire de l'Union des Conseils de Comté contient sur cette transformation des milieux ruraux quelques pages révélatrices quant à son intensité et à son étendue.

(2) Mémoire de l'Union des Conseils de Comté de la province de Québec présenté à la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels, par le Dr A.-B. Clément, M.D., président de l'Union, mars 1954.

(3) Les municipalités rurales.

le budget de plusieurs municipalités scolaires rurales dans une très forte proportion. Il faut pourtant que l'éducation se développe de pair dans nos campagnes avec l'accroissement de la population".

Bien que la proportion des dépenses d'instruction publique par rapport à l'ensemble des dépenses courantes des corporations municipales et scolaires rurales ait sensiblement baissé depuis 1939 et surtout depuis 1950, grâce sans aucun doute, du moins pour une part, au concours financier apporté par le gouvernement provincial, ces frais ont continué à s'accroître en dollars courants¹ comme le révèle l'indice calculé sur la base des dépenses de 1939. Quand ces frais correspondaient à 100.0 en 1939, ils s'établissaient à 129.4 en 1944, à 150.0 en 1947, à 220.6 en 1950 et à 261.8 en 1954.

Or cette élévation du coût de l'instruction publique largement due, il va sans dire, à l'inflation des récentes années, s'est quand même produite alors que, malgré des progrès incontestables dans ce domaine, il a fallu comprimer les dépenses, réduire en certains cas les programmes de construction ou encore les remettre à plus tard.

b) Les aqueducs et les égouts

On ne saurait mieux décrire l'envergure de ce problème propre surtout aux municipalités rurales, que ne l'ont fait les auteurs du mémoire de l'Union des Conseils de Comté² :

"A la fin de 1952, lit-on dans cet important document, il y avait 249 aqueducs municipalisés dans les 1,449 corporations rurales de la province de Québec, ce qui représente une proportion de 17% seulement. Ces aqueducs étaient répartis comme suit:

155 dans les villages
45 dans les paroisses
11 dans les cantons
38 dans les municipalités sans désignation

249

"Dans les 1,449 corporations rurales, on trouve 336 villages et 1,113 autres municipalités. Les chiffres cités plus haut démontrent que 46% des villages possèdent un aqueduc municipalisé, mais que 84% des autres corporations rurales n'ont pas d'aqueduc municipalisé.

Et l'on continue en disant³ :

" La Régie des Services publics a également fourni d'autres données intéressantes sur ce sujet des services publics d'aqueduc. Ainsi, il y aurait, dans la

(1) Voir tableaux 33, 34 et 36 du volume *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Op. cit., pp. 34-35.

(3) Op. cit., pp. 65-66.

Province, en plus des 605 services publics d'aqueduc appartenant à des particuliers, compagnies ou sociétés, 67 services publics d'aqueduc appartenant à des municipalités rurales partiellement exploitées en dehors de leurs limites territoriales (ce nombre n'étant pas inclus dans les 605, mais se trouvant compris dans la liste précédente des aqueducs municipalisés). La Régie rapporte encore qu'il existe 7 services publics d'égout privés dans les municipalités rurales et un service d'égout municipalisé et exploité partiellement en dehors des limites de la municipalité.

"D'une façon générale aussi, on peut dire que les systèmes d'aqueduc appartenant à des particuliers, compagnies ou sociétés, à part quelques exceptions, disons une vingtaine, ne peuvent donner la protection contre les incendies.

"Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de relevé complet des systèmes d'égout dans la Province. On trouve certainement un grand nombre de petits systèmes d'égout exploités par des groupes de contribuables ou sous forme de coopératives ou d'associations en commun. D'ordinaire, ces systèmes d'égout n'ont pas de tarif établi et les dépenses d'exploitation sont réparties également parmi les usagers de ces services.

"A l'heure actuelle, les problèmes d'établissement de services publics d'aqueduc et d'égout se font les plus pressants dans les municipalités rurales qui se trouvent dans le voisinage des grandes villes, ou dans les centres qui se sont développés rapidement au cours des dernières années. La raison principale en est que ces villes étant à peu près toutes construites, la population tend à s'établir dans un rayon qui peut atteindre jusqu'à vingt ou trente milles en certains cas. Cet afflux de population pour les centres ruraux voisins des villes s'accompagne de demandes urgentes pour l'établissement de services adéquats d'aqueduc et d'égout.

"Il y a certains problèmes de cette nature qui peuvent être résolus au moyen d'une entente entre des municipalités adjacentes et de manière à ce que certaines dépenses pour des aqueducs utilisables par l'ensemble de ces municipalités soient défrayées au pro rata des contribuables de toutes les municipalités qui profitent de ces services".

c) Prévention des incendies

A ce sujet, le mémoire de l'Union des Conseils de Comté note justement que "les conflagrations spectaculaires survenues ces derniers temps dans les centres ruraux de Cabano, St-Urbain et St-Nérée ont démontré plus que jamais la nécessité de protéger les villages et les agglomérations contre les dangers d'incendie"¹.

"226 villages, est-il encore écrit dans ce rapport², ont été aidés par la Province à se protéger contre l'incendie sur un total de 336 villages qui existent dans la Province" et "258 autres municipalités rurales ont reçu des subventions sur un total de 1,133".

"Cela donne une idée de l'ampleur du problème de doter les municipalités rurales de systèmes d'aqueduc et d'égout là où la chose est réalisable, et de systèmes de prévention contre les incendies partout où il existe des agglomérations et des centres ruraux".

Abordant l'aspect financier de ce grave problème des services publics dans les municipalités rurales, les rédacteurs du mémoire³ se sont exprimés ainsi :

(1) Op. cit., p. 70.
(2) Id., p. 71.
(3) Op. cit., p. 81.

“Le problème de l'aqueduc et des égouts est d'ordre pratique, mais aussi d'ordre financier. Il n'est pas facile à une municipalité rurale peu connue de vendre sur le marché une émission d'obligations de \$100,000 ou plus en vue de défrayer le coût de construction d'un aqueduc, à des conditions bien avantageuses. Les règlements d'emprunts pour les dépenses de ce genre sont généralement faits pour un terme de trente ans et le plus souvent de quarante ans, et il devient nécessaire, en outre, de vendre sur le marché des obligations à courte échéance à quinze ans ou vingt ans avec un fort montant renouvelable à la quinzième ou à la vingtième année. Et pourtant, la municipalisation des aqueducs est une mesure à encourager parce qu'il en coûte encore plus cher à une compagnie privée qu'à une corporation municipale pour financer un emprunt d'aqueduc.

“De plus, l'emprunt municipal s'amortit durant une période donnée et la municipalité peut voir à l'amélioration de sa propriété à mesure que la dette diminue. La plupart du temps, le propriétaire d'un aqueduc privé vit avec les revenus de son aqueduc et il ne prévoit pas à la dépréciation de sa propriété, de sorte qu'il n'a pas les fonds nécessaires pour améliorer son aqueduc”.

Avant de terminer ces quelques considérations sur les besoins des municipalités en services publics, nous croyons bon de signaler à ce propos les remarques d'un excellent mémoire que nous a présenté la Corporation des Ingénieurs professionnels de Québec¹, relatif aux difficultés particulières qu'éprouvent certaines localités en matière d'hygiène et de sécurité.

d) Aménagement du territoire rural

Le travail que l'on vient de citer traite aussi d'une autre question qui, avec le développement rapide de l'urbanisation, et avec une dispersion des établissements industriels qui ne pourra que s'intensifier comme une conséquence de l'accroissement démographique et du progrès économique, prend une importance capitale. Cette question est celle de l'urbanisme et, plus spécialement, celle de l'aménagement du territoire des municipalités, des régions et même de celui de la Province toute entière².

Il nous paraît inutile de faire valoir les avantages incontestables du point de vue économique et social, d'un programme d'urbanisme et qui, plus est, d'un programme général d'aménagement du territoire de la Province. Pour les municipalités rurales, dont un bon nombre sont en voie d'urbanisation, ce programme d'aménagement s'impose.

(1) Mémoire présenté par la Corporation des Ingénieurs professionnels de Québec à la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels, janvier 1954, p. 45.

(2) Mémoire des Ingénieurs professionnels, op. cit., p. 42. On ajoutait aussi à propos de l'habitation: “Enfin il faut signaler le besoin pressant de l'adoption d'un code provincial de construction, lequel imposerait, dans toutes les municipalités, des normes minima suffisantes pour assurer une protection adéquate contre les dangers d'incendie et contre l'insécurité des structures” (pp. 43-44). Un autre mémoire a aussi insisté sur l'importance de l'urbanisme, c'est celui de la Chambre de Commerce de Québec.

Un plan général d'aménagement, tout aussi bien que celui relatif à un territoire particulier, permet un usage ordonné et profitable, à tous point de vue, des espaces; il rend possible l'établissement des usines et des postes de commerce sur les emplacements les plus avantageux, tout comme il influence favorablement la localisation générale de l'industrie sur toute l'étendue du territoire. Grâce à un tel plan, il devient inévitable que l'on fasse une exploitation de plus en plus judicieuse des ressources naturelles.

CHAPITRE IV

La capitale et la métropole

CITE DE QUEBEC

La cité de Québec, en sa qualité de capitale de la Province, possède un caractère propre. De plus, c'est un centre à la fois religieux et universitaire qui forme avec les municipalités qui l'entourent une agglomération en quelque sorte métropolitaine. Pour ces raisons, notre Commission se devait d'y consacrer une étude particulière.

Dans l'examen des documents produits pour appuyer le mémoire de cette ville et des autres pièces qui nous ont été soumises ultérieurement à notre demande, nous nous sommes attachés à l'étude des principaux points suivants :

—Résultats financiers de chacun des exercices de la ville depuis 1938-39.

—Facteurs qui ont occasionné et maintiennent encore son instabilité financière.

—Comparaison pour certains exercices de toutes les dépenses d'administration groupées en trois catégories : fins générales; service de la dette; traitements et salaires.

Tableau des exercices financiers depuis 1938-39 ¹

Années	(milliers de dollars)	Années	(milliers de dollars)
1938-39	(397.3)	1946-47	139.5
39-40	(322.5)	47-48	(275.1)
40-41 ²	102.1	48-49	(175.4)
41-42	67.5	49-50	(592.6)
42-43	145.6	50-51	(632.6)
43-44	82.4	51-52	(642.9)
44-45	(197.1)	52-53	(374.6)
45-46	(156.6)	53-54	(528.3)
— —	—	54-55	(1,308.1)

(1) Données extraites des états financiers de la cité. Les chiffres entre parenthèses représentent des déficits.

(2) Imposition de la taxe de vente.

L'examen de ce tableau permet de constater qu'avant l'imposition de la taxe de vente, en 1940-41, la ville enregistrait déjà des déficits que le nouvel impôt n'a fait en somme que réduire, sans laisser de disponibilités importantes pour effectuer des immobilisations nouvelles et urgentes.

Par ailleurs, sans l'imposition de la taxe de vente, la ville aurait non seulement enregistré des déficits pour les exercices de 1941 à 1944 et celui de 1947, mais elle en aurait présenté, sensiblement accrus, pour tous les exercices, particulièrement de 1948 à 1955. Ce fut là en définitive la seule nouvelle source de revenus sur laquelle elle a pu compter, depuis quinze ans, pour faire face à ses dépenses toujours croissantes. Elle n'aurait pu recourir à une augmentation de la taxe foncière à cause du fardeau des impôts déjà prélevés par les gouvernements supérieurs.

Facteurs qui ont occasionné et maintiennent encore cette instabilité financière

Les revenus et les dépenses sont donc en constant déséquilibre et la situation s'aggrave d'une année à l'autre, la ville différant l'exécution de certains projets urgents qu'elle devra cependant entreprendre dans

un avenir prochain. Nous avons recherché les causes de cet état de choses et en voici les principales.

Biens non imposables

La ville de Québec a une évaluation globale de \$283,166,833 pour l'exercice 1952-53. Cette évaluation se répartit ainsi:

Biens imposables:			\$181,321,407
Biens non imposables:			
Propriétés du gouvernement fédéral	\$25,696,298		
Propriétés du gouvernement provincial	<u>11.106,891</u>	\$36,803,189	
Propriétés de la Cité de Québec		14,541,021	
Propriétés exemptées temporairement		14,602,352	
Propriétés des institutions d'enseignement, d'hospitalisation et de charité		26,803,614	
Propriétés des différentes sociétés religieuses affectées exclusivement au culte		<u>9,095,250</u>	<u>101,845,426</u>
			<u>\$283,166,833</u>

Si l'on traduit ces données en pourcentage, le résultat est le suivant en regard de l'évaluation globale de \$283,166,833 :

Les biens imposables représentent un pourcentage de.....	64.03
Les biens non imposables ont un pourcentage de	35.97
	<u>100.00%</u>

Ce pourcentage exagéré des biens non imposables est distribué de la manière suivante :

Propriétés du gouvernement fédéral	9.07	
Propriétés du gouvernement provincial	3.92	
Propriétés de la Cité de Québec	5.14	
Propriétés exemptées temporairement	5.16	
Propriétés des institutions d'enseignement, d'hospitalisation et de charité	9.47	
Propriétés des différentes sociétés religieuses affectées exclusivement au culte	<u>3.21</u>	<u>35.97%</u>

La ville ne peut faire de distinction dans les services qu'elle rend et qui profitent indiscutablement aux biens imposables et à ceux qui ne le sont pas. A ce sujet, mentionnons que simplement pour quelques services essentiels fournis en 1954-55, elle a dû déboursier une somme globale d'environ \$3 millions répartie comme suit : pour le service des incendies et de la sûreté : \$2.3 millions; pour la division de la voie publique du service des travaux publics : \$0.7 millions.

Malgré les ajustements récents dans les méthodes d'évaluation et dans l'évaluation elle-même, comme dans le cas des autres municipalités, il semble que le niveau de l'évaluation n'a pas suivi les tendances inflationnaires de la vie économique et ne correspond pas actuellement à la valeur réelle de la propriété.

Signalons en outre que le service d'hygiène et de la santé publique représentait en 1954-55 un déboursé de 314,000 dollars pour lequel la Ville ne retirait aucune compensation ou octroi. Elle administre un hôpital pour les maladies contagieuses qui reçoit des malades non seulement de Québec, mais aussi de la banlieue. Les taux d'hospitalisation y sont très bas, car cet hôpital a pour mission d'aider à circonscrire les maladies et d'offrir au public des moyens de prévention. Le budget général a été appelé à contribuer annuellement non seulement pour équilibrer le fonctionnement de cet hôpital mais aussi pour solder des dépenses d'immobilisations qui durent être faites pour un montant excédant 100,000 dollars.

Assistance Publique

Au chapitre de l'Assistance publique mentionnons que la ville a dû déboursier, en 1954-55, une somme de 927,500 dollars contre laquelle la taxe sur les divertissements imposée pour cette fin n'a rapporté que 168,500 dollars, d'où un écart qui a entamé les revenus d'autres sources de 759,000 dollars. La même dépense nette en 1938-39, déduction faite du revenu de la taxe sur les divertissements, était de 372,000 dollars.

Enseignement

Il y a lieu de souligner de façon particulière les contributions de la ville aux trois paliers de l'enseignement, sujet qui a fait, de sa part, l'objet d'un mémoire complémentaire et dans lequel se trouve exposée la contribution qu'elle apporte à l'enseignement primaire sous forme de perception de taxes pour le compte de la commission scolaire, ainsi

qu'à l'enseignement secondaire et universitaire. On peut y ajouter des subsides divers, pour des oeuvres de jeunesse ou de charité. Voici quelques données intéressantes à ce sujet:

Enseignement primaire

(milliers de dollars)

En 1938-39 la ville remettait à la commission scolaire une somme de	1,268.4
En 1954-55 elle en remet	1,992.4
Augmentation	<u>\$ 724.0</u>

Enseignement secondaire et universitaire et diverses autres contributions

En 1938-39 le total des subventions et octrois pour ces fins était de	69.5
En 1954-55 il est de	261.5
Augmentation	<u>\$ 192.0</u>

Il faudrait ajouter à ce dernier item les exemptions de taxes qui ne sont pas traduites ici en chiffres absolus. Si on le souligne, c'est précisément parce que dans le cas de l'enseignement secondaire et universitaire, les institutions qui en bénéficient en font profiter non seulement les citoyens de la ville mais également ceux de la banlieue et même de régions plus éloignées.

Emprunts et travaux

Signalons tout d'abord que le service de la dette qui était en 1938-39 de \$2.4 millions s'est élevé à \$3.9 millions en 1954-55, soit une augmentation de \$1.5 millions.

La ville de Québec s'étant industrialisée rapidement, la construction domiciliaire, pendant plus de quinze ans, n'a donc pas ralenti, à tel point que, d'ici quelques années, tous les espaces disponibles seront occupés. Aussi lui a-t-il fallu entreprendre des travaux de toute nature, dont la liste est imposante : aqueduc, égouts, chemins, trottoirs, élargissement et prolongement de rues, ponts, tunnels, quais, etc.

Pendant cette période de quinze ans la ville a effectué des travaux pour un coût total de \$36.1 millions. Les gouvernements provincial et fédéral ayant contribué pour environ \$4.6 millions, le coût net assumé par la ville fut donc de \$31.5 millions.

On l'a déjà signalé, Québec n'avait point de disponibilités budgétaires pour effectuer des travaux en immobilisations et il ne lui restait que l'alternative d'emprunter. C'est ce qu'elle dut faire et voilà ce qui explique l'augmentation substantielle du service de la dette signalée précédemment.

Le tableau suivant indique sommairement la fluctuation de la dette obligataire nette de la ville depuis 1938-39.

Dette obligataire nette de la Cité de Québec

	(millions de dollars)
Dette obligataire nette en 1938-39	28.9
Emprunts pour le coût des travaux assumés	<u>31.5</u>
	60.4
<i>A déduire</i> Obligations rachetées depuis 1938-39	<u>23.3</u>
Dette obligataire nette en 1954-55	<u>37.1</u>

Nul doute que le rachat accéléré de la dette est l'un des facteurs qui obère fortement le budget de la municipalité. Il ne faut pas perdre de vue cependant que cette politique a largement contribué à maintenir son crédit sur les marchés financiers, nonobstant un important programme de travaux pour un montant global de \$31.5 millions durant la même période.

Tous ces travaux ont assuré le développement de la ville proprement dite mais, et il y a lieu d'insister sur ce point, ont aussi largement aidé à assurer celui du Québec métropolitain. Comme centre métropolitain, la ville doit faciliter le mouvement des entrées et des sorties de son territoire, améliorer sa circulation et le stationnement. Dans la seule ville de Québec on estime qu'il y a 31,000 véhicules-automobiles. Si on y ajoute ceux qui viennent de l'extérieur, on est en face d'un problème sérieux de circulation et d'entretien, problème qui se complique de la nécessité de conserver à la *vieille capitale* son cachet historique et touristique. La ville estime que les travaux de pavage, les réparations,

les salaires, etc., coûtent annuellement une somme de l'ordre de \$850,000¹, soit environ 8% de son budget, ceci à l'exclusion du coût du déneigement qui à lui seul coûte environ \$1.3 millions par année. Si l'on considère que le revenu correspondant ne représente qu'environ 1.44% du budget, il apparaît clairement que la Ville ne reçoit pas de compensation satisfaisante.

**Comparaison pour certains exercices des dépenses d'administration
groupées en trois catégories: fins générales,
service de la dette, salaires et gages**

Catégories	1938-39		1954-55	
	\$'000	%	\$'000	%
Fins générales	1,263.3	24.87	2,558.0	21.54
Service de la dette	2,361.5	46.49	3,868.0	32.56
Salaires, traitements, etc.	1,454.8	28.64	5,452.2	45.90
TOTAL	5,079.6	100.%	11,878.8	100.%

Analyse des variations en pourcentages

	1938-39	1954-55	Augmentation	Diminution
Fins générales	24.87	21.54		3.33
Service de la dette	46.49	32.56		13.93
Salaires, traitements, etc.	28.64	45.90	17.26	
TOTAL	100.%	100.%	17.26	17.26

Comme on peut le constater le service de la dette et les traitements et les salaires absorbent à eux seuls près de 80% du budget. Nous ne reviendrons pas sur ce qui a été dit précédemment concernant le service de la dette. L'augmentation au poste des salaires et traitements est le résultat de la progression de la ville et de l'inflation. Quant à la diminution constatée pour les fins générales, il est bon de signaler particulièrement qu'il faut défalquer un pourcentage de 10.31% affecté à la charité, à l'assistance publique et aux subventions² ne laissant que 11.23% du budget pour les services, ce qui est évidemment beaucoup trop bas.

La cité de Québec n'ayant même pas les revenus suffisants pour défrayer le coût des services administratifs essentiels, cela va sans dire

(1) Compte tenu du service de la dette.

(2) Le total de ces trois items est de \$1.2 millions, dont \$1 million près pour l'assistance publique et les écoles de protection.

qu'elle ne peut, à même ses disponibilités budgétaires, effectuer certains travaux de nature capitale qui s'avèrent de plus en plus urgents. Aussi estime-t-elle à quelque \$10 millions le coût de ces travaux dont les plus importants sont l'élargissement et le prolongement de rues pour faciliter la circulation, les terrains de stationnement, les travaux d'urbanisme, l'assainissement de la rivière Lairet, etc.

* * *

Sans nous prononcer ici sur leur bien fondé voici, en résumé, quelques-unes des suggestions et recommandations soumises à notre Commission par la cité de Québec :

Suggestions

“Dans l'éventualité où une partie du coût de l'Assistance publique resterait à la charge de la municipalité, tout décret modifiant les taux devrait être rendu au moins trois mois avant la date de l'adoption de son budget et ceci dans le but d'éviter le déséquilibre d'un budget adopté antérieurement.”

“Le gouvernement de la Province devrait réinsérer dans la Loi des différends entre les municipalités et leurs employés une clause qui obligerait les arbitres à tenir compte de la capacité de paiement, toujours dans l'intérêt d'une saine politique administrative.”

Recommandations

“Dégrevier le budget municipal du fardeau de l'assistance publique ou dans une proportion égale aux revenus que certaines villes retirent spécifiquement pour ce poste.

“Abolition des taxes payables aux gouvernements supérieurs sur les matériaux, l'essence et sur tous les articles sujets à telles taxes.

“Compensation en remplacement des taxes qui seraient payables sur les biens de la Couronne, si celle-ci pouvait être traitée comme un contribuable ordinaire.

“Subside pour l'entretien et l'amélioration des hôpitaux administrés par les villes.

“Contribution au coût de certains travaux publics d’envergure qu’une municipalité seule ne peut entreprendre et qui sont la responsabilité des trois gouvernements.

“Revision du partage de la taxe de vente ou établissement d’un impôt sur le revenu au palier municipal pour rembourser le centre métropolitain des dépenses effectuées au bénéfice des non-résidents.

“Octroi au service municipal de la santé. Cet octroi pourrait correspondre au coût per capita de l’administration et de l’entretien des unités sanitaires provinciales.”

Il y aurait également lieu d’étudier aussi les suggestions suivantes:

1. Le gouvernement provincial devrait assumer une plus grande part des frais d’assistance et de bien-être et ces dépenses avec celles relatives à l’hygiène et à la construction et l’entretien de l’hôpital municipal ne devraient pas être assumées uniquement par la ville de Québec, mais réparties au moins sur la région métropolitaine.

2. La voirie devrait être classifiée de façon à déterminer celle qui est provinciale, celle qui est métropolitaine et celle qui est locale, et les frais devraient en être répartis en conséquence.

La ville de Québec, à cause de son caractère particulier de ville la plus ancienne du pays et de capitale de la Province, devrait recevoir un traitement de faveur de la part du gouvernement provincial sous la forme de subsides à déterminer.

Plusieurs de nos conclusions relatives aux municipalités en général et à la ville de Montréal s’appliquent à la ville de Québec.

CITE DE MONTREAL

La ville de Montréal est à la fois le plus grand port de mer et le plus important centre ferroviaire du Canada dont elle est la métropole industrielle et commerciale.

Au regard de la Province, 25% de la population totale et 30% de la population active s'y trouvent concentrés; sa production manufacturière représente 37.6% et son commerce de détail, 41.5% du volume des opérations dans ces domaines; de tous les revenus des contribuables québécois, déclarés pour les fins de l'impôt fédéral, 62.2% proviennent de la seule ville de Montréal.

Par ailleurs, si l'on envisage l'agglomération métropolitaine de Montréal par rapport à l'ensemble provincial, on constate que sa population totale s'élève à plus du tiers de celui-ci; sa population active à près de 40%; sa production manufacturière à 55%; et son commerce de détail à 50%¹.

Une telle concentration toujours croissante de l'activité économique et de la population, au centre même d'un groupe de municipalités qui se développent à un rythme étonnant, n'est pas sans susciter des problèmes administratifs, sociaux et financiers qu'on ne retrouve pas ailleurs, ou du moins qui sont d'une ampleur sans équivalent dans le reste de la Province.

Pour bien comprendre l'état actuel des finances de la ville de Montréal, il faudrait faire l'histoire de son développement économique et de son évolution démographique. Ainsi apparaîtrait l'influence de sa localisation sur sa fonction commerciale: importance du port et de la circulation maritime, expansion de Montréal comme centre ferroviaire, position stratégique sur les routes aériennes; on verrait aussi comment la situation géographique de Montréal a influé sur son développement industriel et comment, en conséquence de tout cela, les grands services: services financiers, services commerciaux, services hospitaliers et services culturels, se sont multipliés. Tous ces développements ont eu d'inévitables et profondes répercussions sur la situation financière de la Ville. Un exemple de cette étroite dépendance de la condition financière de la municipalité envers les conditions économiques du milieu environnant a certes été l'effet que la crise économique des années 1930 a exercé

(1) Les statistiques qui figurent ci-dessus sont extraites du *Projet de Mémoire de la cité de Montréal*, pp. 36 et 37. On trouvera, ci-après, en note au bas de la page 138, l'énumération des municipalités comprises dans "Montréal Métropolitain".

sur le budget de la Cité. Si intéressant et si utile qu'ait pu être une telle étude de l'évolution économique et sociale de la région montréalaise, il nous a fallu l'omettre à cause, d'une part, de l'ampleur qu'elle aurait prise, d'autre part, de l'obligation où nous nous trouvions de limiter notre analyse. Voilà pourquoi nos commentaires sur la situation financière de la ville de Montréal et des municipalités de la région métropolitaine ne porteront que sur la période 1930-1954, ainsi que nous l'avons fait pour l'analyse des finances municipales pour toute la Province. Nous exprimons cependant le voeu qu'une telle étude soit entreprise le plus tôt possible.

La situation financière au début de la crise

Au moment où débutait la crise économique, la situation financière de la cité de Montréal était déjà précaire.

En 1931 ¹, les états financiers indiquaient un revenu de \$29,824,463 et un déficit de \$1,544,978. Les évaluations foncières atteignaient la somme de \$983,029,413 mais le total des emprunts effectués se chiffraient à la somme de \$212,823,765 soit 21.64% des évaluations foncières, compte tenu des emprunts pour le fonds de roulement. La Ville devait en outre la somme de \$10,000,000 aux banques. La dette obligataire comprenait un montant de \$42,992,812 pour lequel il n'y avait pas de fonds d'amortissement, et en une seule année, elle s'était accrue de \$24,695,338.

Les engagements "de nature statutaire ou contractuelle" représentaient 57.26% des dépenses et 60.27% du revenu.

Les dépenses d'assistance publique qui se chiffraient à \$700,323 en 1930, étaient déjà rendues à \$889,688 en 1931. Or, dix ans plus tôt, au moment de l'adoption de la Loi de l'Assistance publique ², elles n'avaient coûté que \$254,513.

De plus, au cours des exercices 1930 et 1931, le Conseil s'engagea à verser sur une période d'années des subventions au montant de \$3,354,700, à certains hôpitaux et à l'École Ménagère provinciale (\$120,000). Les versements annuels s'élevaient normalement, à \$148,485. Elle devait en outre remettre une somme de \$1,000,000 avant l'année 1933, à l'hôpital de l'Université de Montréal. Ce dernier montant fut absorbé par un emprunt.

(1) Cité de Montréal. Rapport sur enquête 1932, pages 23 et 27.

(2) *Projet de Mémoire de la cité de Montréal*, statistiques, p. 102.

On voit par là que la Ville, au cours des années 1930-31, était appelée à supporter des charges très lourdes. L'envergure et l'intensité de la crise mondiale qui venait de commencer allait lui donner le coup de grâce.

La situation financière avant la réorganisation municipale

En 1940, la dette obligataire nette était de \$219,642,499. L'évaluation foncière n'avait en somme subi aucun changement de 1930 à 1940 alors qu'elle s'élevait à \$1,246 millions.

La dette nette représentait alors 17.6% de l'évaluation foncière et la dette per capita (sur une estimation de population de 900,000 âmes) était de \$244.44.

Il faut ajouter à ce qui précède que la municipalité devait aux banques une somme de \$36,880,164. Au cours de l'exercice 1939-40, elle avait emprunté \$5,374,600 par voie d'obligations en série, vendues au pair, à son propre fonds d'amortissement.

Les taxes arriérées et consolidées, moins la réserve, se chiffraient à \$6,534,185. Le montant des taxes à percevoir, moins la réserve, s'élevait à \$17,980,399 et l'intérêt couru, moins la réserve, à \$6,650,394 ¹.

Le service de la dette, intérêt et amortissement, qui était de \$11,220,663 en 1931,² atteignait \$19,531,791 en 1939-40.³

En 1931, le revenu s'élevait à \$29,978,000 ⁴, alors que celui de 1939-40 se chiffrait apparemment à \$44,791,253 ⁵; mais en fait, si l'on élimine certains revenus extraordinaires, le revenu de cet exercice n'était que de \$39,634,928, soit une augmentation de \$9,656,928 ou d'environ 32%.

Quant aux dépenses qui avaient été de \$31,369,442 en 1931 ⁶, elles passaient à \$42,765,183 en 1939-40 ⁷, soit une augmentation de \$11,395,741 ou d'environ 36%. A ce moment, la Ville avait emprunté pour secourir les chômeurs, sous forme de secours directs (\$42,466,253), de

(1) Ville de Montréal. *Projet de remaniements de certain impôts et de certaines charges*, 1940, pp. 5 et 6.

(2) *Rapport sur enquête*, 1932, op. cit., p. 23.

(3) *Projet de mémoire de la Cité*, Statistiques, p. 96.

(4) *Idem.*, p. 13.

(5) *Idem.*, p. 12.

(6) *Rapport sur enquête*, 1932, déjà cité, p. 23.

(7) *Rapport du directeur des finances*, déjà cité, 1939-40, p. 17.

travaux de chômage (\$5,042,622), d'acquisition de propriétés pour les mêmes fins (\$2,552,785) soit une somme totale de \$50,061,661 ¹.

Signalons en outre que le total de ses contributions aux finances de la Commission Métropolitaine depuis le début jusqu'à 1940 atteignaient \$5,792,503 ².

Le montant total des subsides que la municipalité versait depuis 1930-31 à certains hôpitaux et à certaines institutions ne cessait de croître. Voici quelques exemples qui donnent une idée de la pression que l'augmentation de certaines de ces charges extra-municipales a exercée sur les finances de la Ville, dont les revenus n'ont pas augmenté dans les mêmes proportions : l'assistance publique se chiffrait, en 1930, à \$700,232 et en 1940 à \$1,407,790; les frais des écoles de réforme étaient de \$34,871 en 1930 et de \$154,721 en 1940, et l'hospitalisation des aliénés, qui avait compté pour \$304,912 en 1930, était rendue à \$510,647 en 1940.

L'impôt foncier qui figurait pour \$15,108,000 dans les revenus, en 1931, n'était encore que de \$15,840,312 en 1939-40. Par contre, les dépenses de toutes sortes et les emprunts augmentaient d'une façon alarmante.

Il n'est pas étonnant que l'exercice 1939-40 se soit soldé en fait par un déficit de \$3,130,255, si l'on ne tient pas compte du surplus au compte capital et des taxes provisoires qu'on avait ajoutés au revenu.

La situation ne s'améliorant pas, l'administration ne put boucler le budget de l'exercice 1940-41. Elle eut à faire face à un déficit de \$7.5 millions, lequel était en fait beaucoup plus près de \$12 millions ainsi que l'avenir le révéla.

Les avances des banques dépassaient \$24 millions remboursables par voie d'emprunt public. De plus, la Ville avait à renouveler, en deux ans, des emprunts de \$25 millions et, dans les neuf années à venir, elle devait pourvoir à \$90 millions d'échéances, sans compter un découvert de \$10 millions dans les réserves qu'il lui fallait combler.

L'autorité provinciale intervint; la Commission municipale prit le contrôle de l'administration de la Ville. Il importe de signaler que c'est pendant cette période que l'on procéda à une importante réforme en

(1) Rapport du directeur des finances, 1939-40, p. 17.

(2) Ville de Montréal. Projet de remaniements de certains impôts et de certaines charges, 1940, p. 14.

donnant au gouvernement municipal la structure qu'il a encore aujourd'hui.

Les limites du pouvoir d'emprunt de même que celles de certaines impositions furent abolies. On suspendit les versements en capital et en intérêts sur la dette obligataire. Montréal fut même dispensée de faire face à ses échéances¹. Enfin on imputa sur les revenus courants les dépenses de chômage jusque là soldées par des emprunts et on inscrivit un montant supplémentaire de \$1,111,431 au poste des créances douteuses. En définitive, si l'on tient compte du déficit prévu de \$7.5 millions, dont nous avons parlé plus haut, les prévisions budgétaires se trouvèrent augmentées de près de \$12 millions².

Comme conséquence de ces décisions, la Ville commença alors à présenter des excédents qui ne faisaient cependant illusion à personne, mais qui lui donnaient le loisir de repenser et de réorganiser, tant au point de vue juridique que financier, l'économie de sa gestion des fonds publics, et d'en venir à une entente avec ses créanciers quant à la refonte de sa dette.

Cette période s'est terminée par la réorganisation complète des finances de la Ville en 1944.

N'ayant rien de particulier à signaler dans les quelques années qui suivent, nous nous reportons maintenant à l'exercice 1953-54, pour juger de la situation actuelle de Montréal.

Exercice 1953-54

Depuis l'exercice de 1930-40, c.-à-d. juste avant les remaniements dont nous venons de parler, à venir jusqu'à l'exercice de 1953-54, les affaires de la Ville se sont améliorées d'une façon marquée, comme le font voir les tableaux suivants.

(1) 4 Geo. VI, chapitre 75 et chapitre 77.

(2) Rapport du directeur des finances, 1940-41, p. 5.

TABLEAU I¹

Evaluation des propriétés imposables et dettes de la Cité de Montréal

Désignation		1939-40	1953-54
Population	'000	895	1,065
Evaluation des propriétés imposables	millions de \$	928.8	1,493
Dettes obligataires nettes	millions de \$	219.6	189.8
Pourcentage de la dette par rapport à l'évaluation foncière	%	22.3	12.7
Dettes par tête	\$	245.5	178.2
Avances des banques ou emprunts sur bons du Trésor	millions de \$	36.9	—

(1) Sauf pour la population, les statistiques de ce tableau sont extraites des rapports du directeur des finances relativement aux exercices analysés.

TABLEAU II

Revenus de la Cité de Montréal¹

Revenus	1939-40		1953-54	
	\$'000	% ²	\$'000	% ²
Revenus ordinaires ³	39,914	—	80,784	—
Surplus des exercices antérieurs ⁴	4,877	—	7,640	—
Total des revenus ³ :				
dollars courants	44,791	—	88,424	—
dollars constants ⁶	49,000	—	46,984	—
Surplus de l'exercice	2,026	—	6,374	—
Contributions foncières	15,840	29.6	28,874	26.6
Taxe de vente	4,030	7.5	14,404	13.3
Impôt sur le revenu	1,814	3.4	5	5
Taxe d'affaires	2,818	5.3	8,139	7.5
Service d'eau	7,634	14.2	19,134	17.7

(1) Les renseignements qui vont suivre sont tirés des statistiques publiées en annexe au projet de *Mémoire de la Cité de Montréal*, pp. 10 et suivantes et pp. 28 et suivantes.

(2) Les pourcentages indiquent la proportion du produit de l'imposition en regard du revenu total, y compris les taxes scolaires.

(3) Moins les impositions scolaires.

(4) Nous indiquons ici un surplus de capital qui fut inscrit au budget en vertu d'une loi spéciale.

(5) L'impôt sur le revenu fut aboli en 1947.

(6) Base : 1930 égale 100.0.

TABLEAU III

Autres statistiques relatives aux revenus de la Cité de Montréal

Revenus	1939-40		1953-54	
	\$'000	%	\$'000	%
Contributions foncières	24,631	46.0	48,806	45.0
Municipales	15,840	29.6	28,874	26.6
Scolaires	8,791	16.4	19,932	18.4
Contributions personnelles ¹	8,663	16.2	23,407	21.6
Revenus autres que les impôts	20,288	37.8	36,143	33.4
Total du revenu				
(y compris les impôts scolaires)	53,582	100.0	108,356	100.0

(1) Les contributions personnelles comprennent, pour les fins de ce tableau, la taxe d'affaires, la taxe de vente, l'impôt sur le revenu (aboli en 1947) la taxe sur les appareils de téléphone.

Les tableaux qui précèdent révèlent un progrès en apparence encourageant. Il est bon de noter que l'évaluation des immeubles imposables serait normalement de \$2,144,667,509, si le rôle précédent n'avait pas été *gelé*. En revanche, les contributions foncières pour fins municipales ont presque doublé.

* * *

Nous passons maintenant à l'analyse sommaire des dépenses. En consultant le tableau IV, ci-dessous, nous remarquons que les dépenses globales, qui s'élevaient à \$42.7 millions en 1939-40, étaient passées à \$82 millions en 1953-54. Elles avaient presque doublé en dollars courants alors qu'elles avaient légèrement baissé en dollars constants.

TABLEAU IV

Dépenses ¹ de la Cité de Montréal

Années	Globales	\$ courants	Pourcentage	\$ constants
		Par tête	d'augmentation	Base: 1930
	\$'000	\$	%	\$'000
1939-40	42,765	47.78	—	46,780
1953-54	82,050	77.04	92	43,597

(1) Moins l'enseignement — Cf. *Projet de Mémoire de la Cité, Statistiques*, pp. 28 et 32.

Le service de la dette, en chiffres absolus, comme le révèle le tableau V, a très peu varié jusqu'ici. Cependant, en pourcentage, il représentait en 1940, 38% des revenus et 37% des dépenses, alors qu'en 1954 il était de 20% et de 13.2% respectivement, ce qui au point de vue financier représentait une amélioration notable.

TABLEAU V

Service de la dette ¹ de la Cité de Montréal

	1939-40	1953-54
Intérêts et autres charges	\$ 13,016,881	5,497,532
Amortissement	\$ 3,132,287	12,375,603
Total	\$ 16,149,168	17,873,135
% du revenu total	38	20
% des dépenses totales	37.0	13.2
% d'augmentation du service total	—	9½

(1) *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal, Statistiques, p. 97 et p. 87.*

Nous croyons utile de présenter maintenant le tableau détaillé des dépenses d'administration.

TABLEAU VI
Dépenses d'administration ¹ de la Cité de Montréal

Dépenses	1941-42		1953-54		% d'augmen- tation de 1941-42 à 1953-54
	\$	%	\$	%	
Gouvernement	193,579	0.9	798,065	1.5	312.3
Administration générale	4,239,459	20.5	8,600,582	15.8	102.9
Services publics:					
Bibliothèques	66,969	0.3	336,164	0.6	402.0
Hygiène	1,232,773	5.9	2,405,876	4.4	95.2
Bien-être social	3,459,318	16.7	7,700,698	14.1	122.5
Sécurité publique:					
Police	3,335,094	16.1	9,261,238	17.1	177.7
Justice	119,225	0.6	234,464	0.4	96.7
Incendie	2,082,402	10.1	6,020,050	11.0	189.1
Inspection	48,929	0.2	216,984	0.4	333.5
Total	5,585,650	27.0	5,732,736	28.9	181.7
Voie publique	2,628,632	12.7	8,492,228	15.6	223.1
Salubrité: égouts, enlèvement des déchets et incinération, destruction des mauvaises herbes, contrôle de la fumée	1,194,218	5.8	3,752,881	6.9	214.3
Parcs et terrains de jeux	807,045	3.9	3,643,045	6.7	351.4
Entreprises publiques: aqueducs, conduits, marchés	1,279,383	6.1	3,059,588	5.6	139.0
Total avant ajustement	20,687,026	100.0	54,522,745	100.0	163.6
Moins ajustement	118,846	—	162,805	—	—
TOTAL: gouvernement, administration géné- rale et services publics	20,568,180	—	54,359,940	—	—

(1) Voir le tableau 5A, page 28, du *Projet de mémoire de la cité de Montréal* — Statistiques — En 1939-40, les dépenses d'administration de la Cité de Montréal se sont élevées à \$18,661,072.

Les statistiques concernant l'hygiène publique ou l'assistance publique ne représentent qu'une partie des déboursés effectués à cette fin, car il y a en outre les frais généraux d'administration, les frais du service intéressé, de même que les traitements des fonctionnaires qui ont charge des enquêtes, du contrôle, de la gestion et de la comptabilité. Rien de cela ne figure dans le total de ces dépenses ou, du moins, n'y apparaît de façon notable. Ce qui précède est à retenir en prenant connaissance des statistiques du tableau VII, dont l'objet est de faire ressortir certaines dépenses qui, selon plusieurs mémoires qui nous ont été soumis, n'ont pas un caractère strictement local.

TABLEAU VII
Dépenses dont le caractère n'est pas strictement local ¹

Dépenses	1939-40		1953-54	
	\$	% ²	\$	% ²
Assistance publique	1,407,790	6.7	4,606,937	8.4
Entretien des aliénés	510,647	2.4	—	—
Ecoles de réforme et d'industrie	154,721	0.8	—	—
Contrats et résolutions ³	180,248	0.9	501,000	0.9
Ecoles de protection de la jeunesse	—	—	515,150	1.0
Total	2,253,406	10.8	5,623,087	10.3

(1) *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal*, Statistiques, pp. 104 et 106.

(2) Les pourcentages indiqués ici sont par rapport au montant total des dépenses budgétaires.

(3) Il s'agit ici d'engagements que la Ville a pris, à l'égard de certains hôpitaux, de l'Ecole ménagère provinciale, de la Palestre Nationale, de l'Université de Montréal et de l'Université McGill. Le solde de ces engagements à payer s'élevait en 1939-40, à \$2,432,967; en 1954-55, il dépassait \$8,300,000. — Cf. Rapport du directeur des finances, 1939-40, page 10, et 1953-54, page 70.

Dans ces dépenses ne figurent pas les montants que la Ville s'est engagée à payer en vue de couvrir les déficits éventuels des hôpitaux Pasteur et Alexandra. Il est bien vrai que ces deux hôpitaux consacrés aux maladies contagieuses émargent au budget de l'assistance publique et que les personnes des autres municipalités qui y sont traitées acquittent leurs frais, du moins par l'entremise de celles-ci, mais il n'en reste pas moins que les déficits de ces deux institutions sont soldés par la Ville seule.

Puisque nous discutons ici les dépenses qui n'ont pas un caractère strictement local, il y aurait peut-être lieu de signaler le montant énorme que la Ville a déboursé par suite du chômage de 1932 à 1940,

part qui paraît encore plus considérable, si on la met en regard de ce qu'ont dépensé les gouvernements supérieurs. Voici comment se répartissent, pour cette période, les sommes déboursées à cette fin :

Part de la Ville	\$ 46,438,159
Part de la Province	34,427,753
Part du Gouvernement fédéral	34,427,753
TOTAL	\$115,293,665 ¹

(1) *Projet de mémoire de la cité de Montréal*, Statistiques, p. 107.

Enfin, nous en venons aux dépenses qui ont un caractère régional et, à ce sujet, disons tout d'abord que la Commission Métropolitaine ¹ a coûté au total à la Cité de Montréal une somme qui dépasse \$9.5 millions.

Pour ne citer que quelques exemples de dépenses de caractère métropolitain assumées par Montréal, mentionnons: les frais de construction des ponts Viau et Lachapelle (\$2,207,588) et du tunnel de la rue Wellington \$(2,305,750) ²; la contribution annuelle au coût du pont Jacques-Cartier, qui s'est élevé jusqu'ici à environ \$3 millions; au coût du tunnel de la rue Saint-Rémi jusqu'à concurrence de \$1.5 millions et à celui de la rue Atwater jusqu'à concurrence de \$2 millions ³. Enfin, une autre dépense à peu près similaire est sa contribution annuelle, en vertu de l'article 338a de sa charte, à des institutions de charité et à des organismes culturels pour un montant d'environ \$730,000 (1953-54).

Rappelons ici que les dépenses énumérées au tableau VII ne comprennent pas les frais d'administration du service du Bien-être social. En 1939-40, la gestion de ce seul secteur de l'administration municipale, y compris les dépenses que nous avons indiquées, a coûté à la ville la somme de \$2,780,485 tandis qu'en 1953-54, elle exigeait un montant de \$7,700,698.

Il y aurait encore beaucoup d'autres exemples à donner de ce qu'a accompli Montréal pour le bénéfice de l'agglomération métropolitaine,

(1) Il ne faut pas confondre la Commission Métropolitaine et les municipalités qui en font partie avec la région métropolitaine, dont nous parlons ici et ailleurs dans notre rapport.

La Commission Métropolitaine fut constituée en 1921 (11 Geo. V, chapitre 140) en vue de venir en aide à certaines municipalités en difficultés financières. Elle comprend quinze municipalités: Montréal, Outremont, Westmount, Verdun, LaSalle, St-Pierre, Hampstead, Mont-Royal, St-Laurent, Montréal-Ouest, Montréal-Nord, Montréal-Est, Pointe-aux-Trembles, Lachine, St-Michel.

(2) *Projet de remaniements*, 1940, déjà cité, p. 21.

(3) *Rapport du directeur des finances*, 1953-54, p. 70.

mais ceux que nous avons cités donnent une idée suffisamment juste de l'importance des services qu'elle rend aux municipalités de sa banlieue.

Voici, pour terminer cette brève analyse des dépenses, trois tableaux qui sont, croyons-nous, suffisamment explicites pour se passer de commentaires.

TABLEAU VIII
Dépenses capitales de la Cité de Montréal

	1930	1939-40	1953-54
Dollars courants 1	\$14,480,000	\$1,982,747	\$26,544,414
Dollars constants 2	\$14,480,000	\$2,169,000	\$14,104,000

(1) Cf. *Projet de mémoire de la Cité de Montréal*, Statistiques, pp. 72 et 73.

TABLEAU IX
Revenus : gouvernement fédéral, province de Québec,
municipalités de la Province et ville de Montréal
(en millions de dollars)

		1934	1940	1952
Fédéral 1	\$ courants	278.2	480.0	3,791.7
	\$ constants 3	302.4	525.1	2,165.4
Province de Québec 1	\$ courants	28.5	57.2	272.5
	\$ constants	30.9	62.5	155.6
Municipalités de la Province 1	\$ courants	73.1	83.7	178.3
	\$ constants	79.4	91.5	101.8
Ville de Montréal 2	\$ courants	31.9	39.9	73.0
	\$ constants	34.6	42.5	41.7

(1) Voir tableau 50, Vol. *Documentation*, partie I.

(2) Voir *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal* — Statistiques.

(3) En prenant comme base 1930 = 100.

TABLEAU X

Dépenses au compte courant et en immobilisations : gouvernement fédéral, province de Québec, municipalités de la Province et ville de Montréal
(en millions de dollars)

		1934	1940	1952
Fédéral ¹	\$ courants	389.6	571.2	3,388.0
	\$ constants ³	423.5	624.9	1,934.9
Province de Québec ¹	\$ courants	49.6	107.9	254.4
	\$ constants	53.9	118.0	145.3
Municipalités de la Province ¹	\$ courants	85.6	91.3	207.4
	\$ constants	95.1	99.8	118.4
Ville de Montréal ²	\$ courants	54.0	44.2	87.2
	\$ constants	58.7	48.3	49.8

(1) Voir tableau 51, vol. *Documentation*, partie I.

(2) Voir *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal* — Statistiques.

(3) En prenant comme base 1930 = 100.

* * *

Avant de conclure, nous croyons utile d'exposer deux autres problèmes particuliers de Montréal par rapport à sa région métropolitaine ¹ : l'assistance publique et la dette obligataire.

Dépenses d'Assistance Publique

L'examen des dépenses de bien-être social des municipalités en question couvrirait un champ beaucoup plus vaste, mais nous nous conten-

(1) La région métropolitaine dont il est question ici comprend toutes les municipalités de l'île de Montréal, plus Ile Jésus (partie), L'Abord-à-Plouffe v., Laval des Rapides, v., Pont Viau, Chambly (partie), Greenfield Park, v., Jacques-Cartier, v., Lemoyne, v., Mackayville, v., Prévile, v., Longueuil, v., Montréal-Sud, v., et Saint-Lambert. *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal* — Statistiques.

tons d'étudier ici, sur une base comparative, simplement les dépenses d'assistance publique car ce sont les seules pour lesquelles nous avons des données précises.

TABLEAU XI

Dépenses d'assistance publique¹ dans Montréal et dans les autres municipalités de la zone métropolitaine, exprimées en dollars et en indices (1945-46 = 100) de 1940 à 1952

Année	Montréal		Autres municipalités de la zone	
	dollars	indice	dollars	indice
1940-41	1,700,060	112.4	140,441	116.7
1941-42	1,187,458	78.5	98,350	81.7
1942-43	1,131,658	74.8	104,298	103.9
1945-46	1,512,572	100.0	120,381	100.0
1946-47	1,673,629	110.7	135,017	112.2
1947-48	1,887,063	124.8	162,938	135.4
1948-49	2,445,365	161.7	214,404	178.1
1949-50	2,644,885	174.9	229,815	190.9
1950-51	2,745,903	181.5	244,013	202.7
1951-52	3,615,108	239.0	369,281	306.8
1952-53	3,503,863	231.6	433,271	359.9

(1) Voir *Les problèmes de bien-être et d'assistance publique et l'administration municipale*, par Jean-Marie Martin, op. cit., tableau 32.

Le tableau XI révèle en premier lieu que l'augmentation des frais d'assistance publique a progressé de façon constante depuis 1945 tant pour Montréal que pour les autres corporations municipales; et deuxièmement que la hausse de ces frais fut un peu plus rapide pour les municipalités de la zone métropolitaine autres que Montréal que pour cette dernière ville jusqu'en 1951. Elle avait cependant commencé à s'accélérer depuis 1948 mais, à partir de 1951, l'écart d'augmentation grandit considérablement.

Cette allure différente de la ligne ascendante des frais d'assistance publique à Montréal et des autres localités de la région semble assez nettement indiquer que ces dernières furent plus fortement touchées par l'accroissement des taux d'assistance, peut-être accompagné d'une aug-

mentation du nombre d'assistés, que ne le fut Montréal. Ceci peut en outre laisser présumer que, toutes proportions gardées, et tout étonnant que cela puisse paraître, il y a dans l'ensemble des municipalités de la zone métropolitaine hormis Montréal, plus de personnes sujettes à l'assistance publique qu'il n'y en a dans Montréal même. D'ailleurs l'étude des dépenses d'assistance publique de chacune de ces corporations municipales est à cet égard fort révélatrice. Elle fait en outre ressortir des inégalités injustifiables entre certaines municipalités de la banlieue pour ce qui regarde la contribution de chacune à l'assistance publique ¹.

Or s'il y a un service public qui ne devrait pas avoir un caractère strictement local, du moins à l'intérieur d'une région comme celle qui nous intéresse, c'est bien ce service de l'assistance publique, à cause de l'interdépendance économique, sociale et administrative des municipalités de ce territoire métropolitain ². Considérée sous cet aspect, la disparité entre municipalités riches et municipalités pauvres ou appauvries s'atténuerait notablement par une plus juste répartition du coût des services de l'assistance publique entre tous les citoyens d'une région, sinon entre tous les citoyens d'une province.

La dette obligataire

Les points suivants ressortent principalement des deux tableaux qui suivent sur la dette obligataire des corporations municipales de la région métropolitaine de Montréal et de la ville elle-même.

1. La dette obligataire de la ville de Montréal a toujours été considérablement plus élevée que celle des municipalités environnantes. Toutefois depuis 1949, celle des municipalités de la banlieue a montré une tendance à s'accroître plus rapidement.

2. De 1939 à 1944, les conditions de guerre ont fortement agi sur la diminution de la dette obligataire de toutes les corporations municipales de la région métropolitaine; en 1944, la réorganisation financière de la ville de Montréal est venue accentuer fortement ce mouvement de baisse.

(1) L'étude déjà citée: *Les problèmes de bien-être et d'assistance publique et l'administration municipale* montre certains aspects intéressants de ce problème non seulement pour la région métropolitaine de Montréal, mais aussi pour d'autres régions.

(2) Voir *Ibid.*, pour l'analyse des raisons qui empêchent maintenant l'assistance publique d'être une fonction purement locale.

3. La dette obligataire pour fins de voirie est celle qui a subi les plus fortes variations: partie d'un sommet très haut en 1939, elle a rapidement baissé jusqu'en 1950; mais à compter de 1951, on note une tendance accentuée vers la hausse. Cet accroissement joint à l'augmentation des dépenses d'entretien, nous apparaît comme l'un des faits les plus importants de la finance municipale de cette région.

TABLEAU XII

Dette obligataire brute¹ de l'ensemble des corporations municipales constituant la région métropolitaine montréalaise, de la cité de Montréal seule et des corporations municipales autres que Montréal dans la région métropolitaine pour les années 1933, 1939 et 1944 et pour chacune des années de 1947 à 1954

Année	Ensemble des corporations municipales de la région métropolitaine	Cité de Montréal ²	Corporations municipales autres que Montréal dans la région métropolitaine	% de c/b
	(a) \$000,000	(b) \$000,000	(c) \$000,000	
1933	307.9	—	—	—
1939	323.8	270.5	53.3	19.7
1944	261.7	228.1 ⁴	33.6	14.7
1947	240.1	208.0	32.1	15.4
1948	232.2 ³	201.8	30.4	15.6
1949	226.9 ³	192.1	34.8	18.1
1950	219.3	184.7	34.6	18.7
1951	221.4	175.3	46.1	26.3
1952	235.5	172.4	63.1	36.6
1953	247.3	183.2	64.1	35.0
1954	237.8 ³	190.5	47.3	24.8

(1) Voir tableau 79, Volume *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) Les chiffres apparaissant sous ce titre comprennent des avances du gouvernement canadien pour travaux publics.

(3) Estimation.

(4) Compte tenu de la réorganisation financière.

TABLEAU XIII

Dette obligataire brute¹ des corporations municipales de la région métropolitaine de Montréal divisée selon les principales fins pour lesquelles elle a été contractée, montant selon la fin et pourcentage du total de la dette obligataire brute représenté par chacun de ces montants particuliers, pour certaines années choisies de 1930 à 1954

Année	Fins de voirie		Services publics rentables		Fins diverses ⁴	
	\$000,000	%	\$000,000	%	\$000,000	%
1930 ²	38.9	—	—	—	144.2	—
1933	67.9	22.1	52.0	16.9	188.0	61.1
1939	70.0	21.6	51.4	15.9	202.4	62.5
1944	40.0	15.3	44.7	17.1	177.0	67.6
1947	34.5 ³	14.4	44.8 ³	18.7	160.8 ³	67.0
1948	34.0 ³	14.7	43.6 ³	18.8	154.6 ³	66.6
1949	33.9	14.9	42.6 ³	18.8	150.4 ³	66.3
1950	32.9	15.0	41.3	18.8	145.1	66.2
1951	34.9	15.8	41.3	18.7	145.2	65.6
1952	40.6	17.2	43.8	18.6	151.1	64.2
1953	47.3 ³	19.1	46.3 ³	18.7	153.7 ³	62.2
1954	45.7 ³	19.2	46.1 ³	19.4	146.0 ³	61.4

(1) Voir tableaux 84, 85 et 86 du vol. *Documentation*, partie II, appendice I.

(2) *Le Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, d'où sont tirés les chiffres de 1930, ne donne pas la dette obligataire brute totale ni la dette obligataire brute des utilités publiques.

(3) Estimation.

(4) "Dette pour fins diverses" inclut la dette résultant des investissements dans les édifices municipaux, les égouts, les usines de traitement des déchets ou des égouts, les hôpitaux et les hospices municipaux, les maisons municipales pour infirmes, l'aménagement des parcs et tous autres travaux n'étant pas classés dans la dette municipale des services publics rentables ou dans la dette pour fins de voirie.

4. L'un des points qui ressort le plus des deux tableaux précédents, c'est le gonflement anormal de la dette des corporations municipales de la région métropolitaine (Montréal inclus) pendant la crise, surtout pendant la dernière phase de celle-ci. La dette obligataire nette de l'ensemble des municipalités métropolitaines s'est élevée de \$244.5 millions en 1930 à \$316.2 millions en 1933, accroissement de 29.3%; si l'on examine celle de Montréal durant ces années de dépression, on trouve que de 1931 à 1934, elle est passée de \$192.7 millions à \$229.2

millions, c'est-à-dire qu'elle a haussé de 19%; de 1931 à 1936, année où la dette obligataire de la ville de Montréal a atteint un sommet¹ pour toute la période des vingt-cinq dernières années, cette hausse a été de 24.8%.

CONCLUSIONS

Considérations générales

Il y a de nombreuses conclusions à tirer de l'exposé qui précède, mais la première qui s'impose à l'attention, c'est que la situation financière de la ville de Montréal à venir jusqu'à nos jours est due en grande partie aux conditions du milieu où elle s'est développée. De plus, tout ce que nous avons signalé précédemment indique que la Métropole a eu à affronter des problèmes financiers de plus en plus graves avec l'accroissement de sa région métropolitaine².

En effet, le port, les voies ferrées, l'agrandissement du territoire, l'aqueduc, les égouts, le transport interurbain, les voies de grande circulation, les tunnels, les viaducs, les ponts, les grands parcs, la vie culturelle, la santé publique, les hôpitaux, les asiles, les écoles de réforme et d'industrie, le chômage, l'assistance publique, le bien-être social, etc. . . ont été à la source des difficultés qu'a éprouvées la Cité. Montréal et la région qui l'entoure se cherchent encore un terrain d'entente pour se grouper et se répartir le poids de ces charges que la grande ville a supportées pour la majeure partie jusqu'ici.

Une Commission provinciale a déjà fait l'étude des solutions à apporter au problème métropolitain. Nous avons donc jugé préférable de ne pas étudier ce problème d'une façon plus détaillée.

* * *

Nous croyons maintenant utile, en guise de conclusion, de résumer dans ses grandes lignes de l'évolution de la situation financière de Montréal.

(1) \$240.5 millions pour la dette obligataire nette; cependant, la dette obligataire brute, qui était de \$275.6 millions en 1936, devait encore monter en 1937 pour atteindre \$278.2 millions; ce fut là le sommet de la dette brute.

(2) Les conditions s'aggravent même, lit-on dans le *Projet de Mémoire de la Ville*: ". . . la tendance actuelle de la localisation industrielle joue contre Montréal et laisse entrevoir pour l'avenir une accentuation du malaise financier de la Métropole, puisque avec l'expansion industrielle du territoire de banlieue la Cité-mère devra faire face à des dépenses accrues, sans contre-partie proportionnelle dans ses revenus". Op. cit., p. 61.

TABLEAU XIV

Indices de l'évolution financière de Montréal¹
(Base : 1930 égale 100.0)

	1930	1939-40	1945-46	1951-52	1953-54
Dettes totale	100.0	148.4	125.7	106.8	115.2
Total des revenus	100.0	126.5	152.1	238.4	266.8
Total des dépenses (courantes et de capital) ...	100.0	101.1	105.4	196.4	230.8
Dépenses courantes	100.0	136.8	141.3	224.4	253.1
Dépenses de capital	100.0	13.7	17.5	132.8	183.3
Dettes par tête	100.0	132.9	105.1	83.0	86.9

(1) Voir *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal*, p. 96.

A première vue, ce tableau semble refléter une situation budgétaire plutôt saine. En effet, si la Ville pouvait être libérée en totalité ou en partie de certaines dépenses qui ne sont pas strictement du domaine municipal, ou qui n'ont pas un caractère exclusivement local, on pourrait presque conclure que ses revenus sont suffisants. Mais si on y regarde de plus près, on se rend compte que cet état d'équilibre n'est qu'apparent, car la Ville l'obtient au détriment des investissements qu'elle aurait dû faire d'année en année, dans le passé, du moins à partir de l'exercice 1939-40, et qu'elle n'a pas entrepris. Nous touchons là le fonds du problème.

Dans le projet de mémoire qu'elle nous a soumis, la Cité de Montréal estime au bas mot à \$600,000,000 les dépenses de nature capitale qu'elle aurait dû effectuer jusqu'ici et qu'il est urgent qu'elle fasse au plus tôt.

Tous les grands secteurs de dépenses, comme l'indique le tableau suivant, ont progressé tant en dollars courants qu'en dollars constants, sauf celui des dépenses de nature capitale qui a faiblement augmenté en dollars courants et qui demeure au-dessous du niveau de 1930 en dollars constants.

TABLEAU XV

Indices des dépenses totales de Montréal par grandes catégories ¹
1930 = 100.0

Années	Gouvernement et administration		Services		Dépenses capitales	
	\$ courants	\$ constants	\$ courants	\$ constants	\$ courants	\$ constants
1930	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1940	124.4	132.4	111.7	118.9	13.7	19.6
1954	286.3	150.5	336.5	178.0	183.3	97.0

(1) *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal*, déjà cité, p. 85.

Un exemple illustre mieux cette évolution des dépenses générales: ainsi, les dépenses d'assistance publique et de protection de la jeunesse qui étaient de \$1,562,000 en 1939-40, alors que les effets de la crise se faisaient encore sentir, étaient rendues à \$5,122,000 en 1953-54, période de grande prospérité. A elles seules ces dépenses, qui n'ont certainement pas un caractère strictement local, représentaient 6¼% du budget de la Ville ¹.

Si, à ce montant de \$5,122,000, on ajoute, pour l'exercice 1953-54, la somme de certains autres frais à caractère provincial ou métropolitain, on obtient un total d'environ \$8 millions, soit à peu près 10% du budget global de la Cité de Montréal. Un transfert total ou partiel de ces charges sur d'autres épaules que celles des contribuables montréalais pourrait entraîner une économie de plusieurs millions sans parler d'autres dépenses, mais de nature capitale celles-là, comme celles de la voirie par exemple, dont on peut envisager la répartition ou le partage de responsabilité de la même façon.

Quant au reste des dépenses générales, elles ont suivi la tendance générale des dépenses publiques ailleurs. Les plus en évidence sont celles de la sécurité publique qui passent de \$5,586,000 en 1941-42 à \$15,733,000 en 1953-54. De plus, au cours de la même période, les frais entraînés par l'entretien de la voie publique varient de \$2,629,000 à \$8,-

(1) Simplement pour faire saisir combien certains revenus municipaux ne se sont pas adaptés aux exigences modernes des dépenses de cette sorte, nous attirons l'attention sur le fait que la taxe d'amusement, créée dans sa forme actuelle pour permettre aux municipalités de venir en aide aux hôpitaux, a rapporté à la Ville, en 1953-54, la somme de \$979,812.97. Ceci démontre que le produit de cette taxe spécifique est loin d'être proportionnel aux frais qu'il est censé couvrir.

492,000; ceux des parcs et des terrains de jeu de \$807,000 à \$3,753,000 et le coût des services de \$4,239,000 à \$8,601,000.

Afin d'alléger le fardeau de certaines de ces dépenses, un grand nombre de municipalités réclament l'abolition des taxes de vente fédérale et provinciale relativement à leurs achats. On a demandé également que les municipalités soient affranchies de l'obligation de payer la taxe sur l'essence. L'abolition de cette taxe, au taux de \$0.13 le gallon, représenterait une économie importante dans les budgets locaux. Les véhicules municipaux, a-t-on fait remarquer, ne circulent que dans les limites de la municipalité. De telles exemptions, réclame-t-on, représenteraient une grande économie pour les municipalités en général et pour la Ville en particulier.

Au chapitre de la dette, certains aspects particuliers méritent d'être signalés brièvement. Il est incontestable, par exemple, que les charges entraînées durant la crise économique par les secours aux chômeurs, ont contribué à faire hausser de façon appréciable la dette de Montréal (\$40,493,000). De plus, le fait pour la Ville d'être le centre d'une importante région métropolitaine, l'a obligée à faire certains investissements qui sont assurément des éléments constitutifs importants de la dette actuelle. Selon le projet de mémoire de la Cité de Montréal, la somme de ces investissements pourrait être évaluée à près de \$54 millions.

Il est certain que ses obligations de centre métropolitain existent encore et qu'avec l'expansion industrielle du territoire de la banlieue, la Cité mère devra faire face à des dépenses accrues, sans contre-partie proportionnelle à ses revenus" ¹.

Nous avons touché là, croyons-nous, une des principales causes du malaise de Montréal; et c'est une cause qui lui est bien particulière.

Il est difficile de déterminer avec exactitude jusqu'à quel point et dans quelque proportion la Province et les municipalités de la région métropolitaine devraient contribuer au dégrèvement des charges dont nous venons de parler.

La ville de Montréal nous a exposé qu'elle n'avait pas retiré des nouvelles sources de taxation auxquelles, en diverses circonstances, elle a eu recours, tous les bénéfices qu'elle estimait.

Ainsi, en 1915, la Ville obtint d'imposer une taxe sur les spectacles, dite taxe d'amusement, dont les recettes devaient servir à verser des subsides aux hôpitaux; or vers 1921, le gouvernement transforma cette

(1) *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal.*

taxe en un impôt provincial qu'il chargea les municipalités de percevoir pour lui; il en porta le taux à 10% du droit d'entrée, plus une surtaxe de 25% de l'imposition et permit aux municipalités de retenir la moitié du pourcentage de base, soit 5%, plus 2% de la surtaxe pour leur permettre de se rembourser de leurs frais de perception¹. Si la Ville avait conservé en exclusivité cette source de revenu, elle lui aurait rapporté en 1953-54 au delà de \$2,400,000².

En 1935, la Métropole imposa une taxe de vente au détail³. Le taux en était alors de 2%. Quelque temps après, en 1941, le gouvernement provincial à son tour imposait une taxe identique de 2%; plus tard, soit en 1950, il permettait aux Commissions scolaires de prélever, elles aussi, une taxe de vente au détail de 1%.

En 1935, également, la Législature permit à la municipalité d'imposer le revenu des individus⁴. Cette imposition rapporta alors la somme de \$1,220,921. A l'occasion de la signature des ententes du temps de guerre, la Ville a été forcée d'abandonner cette très importante source de revenus qui lui rapporterait aujourd'hui plusieurs millions.

On ne peut ignorer en traitant des revenus de la Cité de Montréal l'importante question des exemptions de taxes foncières. L'évaluation des propriétés ainsi non imposées, y compris celles de la Commission du transport⁵, moins celles de la municipalité, s'élève à au delà de \$287 millions⁶, soit 22% de l'évaluation totale. En imposant les biens-fonds en question, au taux d'imposition de 1.9652 (taux de 1953-54), la municipalité retirerait, d'après le mémoire qu'elle nous a soumis, une somme annuelle de plus de \$5 millions⁷.

On nous a représenté que Montréal comme d'ailleurs les autres municipalités devraient retirer de tous les biens-fonds un revenu au moins équivalent au coût des services municipaux rendus à la propriété, sous forme de taxation ou sous forme de subsides de compensation versés par les autorités gouvernementales compétentes ou intéressées⁸.

(1) 5 Geo., V, c. 89.

(2) Rapport du directeur des finances, 1953-54, p. 3.

(3) 25-26, Geo. V, c. 112.

(4) 25-26, Geo. V, c. 112.

(5) Cette Commission ne payant pas sa quote-part d'impôts fonciers à la Ville, cette dernière se trouve à subir ainsi une perte qui profite à toutes les municipalités de la région métropolitaine.

(6) *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal*, p. 126. De ce montant il y a à soustraire ce que les autorités fédérales (y compris le Conseil des ports nationaux) verse déjà pour tenir lieu d'impôts.

(7) Ibid.

(8) Presque tous les mémoires présentés par les municipalités contiennent des remarques à ce propos; nous signalons plus particulièrement le mémoire de l'Union des Municipalités et ceux des cités de Montréal et Québec.

On nous a également exposé qu'en tenant compte davantage de la réalité économique et du caractère métropolitain de Montréal, un rajustement des évaluations foncières lui procurerait un accroissement de revenu d'environ \$10 millions ¹.

Le rajustement suggéré nécessiterait la constitution d'un bureau d'uniformisation des évaluations (Equalization Board) ², car toute action unilatérale dans ce domaine aggraverait la situation désavantageuse dans laquelle se trouve la Ville par rapport aux municipalités qui l'entourent. La Commission Métropolitaine de Montréal a déjà accompli une réforme en ce sens, en augmentant d'un pourcentage régulateur les évaluations foncières de certaines municipalités qui en font partie, afin de répartir avec équité les dépenses qu'elles doivent assumer en commun. Signalons, à l'occasion, que ce problème de l'uniformisation des évaluations se pose non seulement sur un plan régional mais sur le plan provincial lui-même.

Outre ces difficultés qui nous ont été signalées, ajoutons que notre analyse démontre que Montréal vit de ses propres ressources presque uniquement et, à ce sujet, on nous a fait remarquer que l'on ne peut pas lui reprocher de n'avoir pas exploité raisonnablement toutes les sources possibles de revenus. Il est difficile de voir à quelle source nouvelle de revenus de quelque importance la municipalité pourrait recourir à moins de récupérer, en vertu du réaménagement fiscal que nous discutons ailleurs dans ce mémoire, les sources d'impôt qu'elle a perdues en totalité ou en partie, ou encore leur équivalent.

Dans leur mémoire, les administrateurs de Montréal nous ont exposé que le développement normal de la Ville avait été retardé par suite d'un déficit d'investissement. Ils estiment à \$600 millions les dépenses de cette nature qu'on aurait dû faire dans le passé et ils sont d'avis que le temps perdu devrait être rattrapé par l'exécution de travaux soldés au moyen d'emprunts.

Quant à l'avenir, ils recommandent qu'une somme de \$30,000,000 soit dépensée annuellement à même les revenus, en vue de maintenir en bon état "son équipement social et matériel".

Pour faire face à l'accroissement considérable des dépenses prévues, les auteurs du mémoire recommandent: ³

(1) *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal*, p. 172.

(2) Cf. Également la suggestion intéressante que la ville de Lévis a soumise, relativement à la fondation d'écoles ou de cours en vue de former des estimateurs compétents: *Mémoire de la Cité de Lévis*, p. 29. Voir aussi *mémoire de l'Union des Municipalités*.

(3) *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal*, pp. 161 et suivantes.

1. un meilleur rendement des revenus locaux;
2. de nouvelles sources de revenus;
3. des subsides du gouvernement provincial.

Sans nous prononcer ici sur le bien-fondé des recommandations des autorités de la Ville, il nous faut reconnaître que Montréal présente un cas particulier, unique dans la Province et qui exige un traitement approprié, bien que, dans l'ensemble, les considérations que nous présentons ailleurs au sujet des municipalités en général s'appliquent aussi à cette ville.

Nous sommes d'avis que le règlement du problème de Montréal devrait avoir pour objet une meilleure répartition des charges entre Montréal et les municipalités de la région métropolitaine, de même qu'entre Montréal et le gouvernement provincial, lorsque le projet de réaménagement fiscal que nous proposons plus haut sera adopté, de manière que chaque institution en présence assume le fardeau qu'elle est plus apte à supporter et exerce les fonctions qu'elle est le mieux en état de remplir.

Nous estimons que par une redistribution de certaines charges, qui n'ont pas un caractère purement local, telles que celles de l'assistance publique et du bien-être, celles de la voirie à caractère provincial, des dépenses à caractère métropolitain, ainsi que par l'ajustement de l'évaluation et de l'impôt foncier, l'imposition de certaines taxes additionnelles, la Ville atteindrait facilement grâce à des déboursés moindres et à des revenus nouveaux, la somme de près \$30 millions qu'elle croit indispensable à une administration progressive.

C'est dans cette perspective que nous avons formulé les recommandations qui apparaissent au dernier chapitre de cette section et qui s'appliquent aussi bien à Montréal qu'aux autres municipalités de cette Province.

CHAPITRE V

Les besoins financiers des institutions locales

Comme nous l'avons fait dans notre analyse des besoins financiers du gouvernement de la province de Québec, nous chercherons ici à estimer les dépenses des municipalités et des commissions scolaires pour 1965 à la lumière des tendances qui ont prévalu au cours des dernières années, tout en tenant compte des recommandations qui nous ont été soumises dans certains mémoires¹ ainsi que des constatations qu'il nous a été donné de faire sur place ou autrement.

Mais l'expérience des dernières années ne peut être significative que compte tenu de certaines conditions. En effet, si de 1930 à 1939 la stagnation de l'économie avait forcé les autorités locales à grossir leur volume de dépenses pour suppléer à l'insuffisance des revenus individuels, l'activité économique du temps de guerre eut un effet contraire par suite des restrictions gouvernementales qui forcèrent ces mêmes autorités locales à comprimer le coût de l'administration courante². Ainsi, en 1944, par exemple, la somme des dépenses brutes des municipalités de la province de Québec était inférieure à celle de 1939. Ce n'est qu'en ces dernières années, après un démarrage lent, de 1945 à 1950, que l'activité sur le plan municipal a vraiment pris son essor.

Pour fonder nos prévisions, il faut évidemment nous limiter à la tendance de l'après-guerre, la crise et la guerre ayant entraîné une forte perturbation dans l'évolution des dépenses municipales. Mais la tendance de l'après-guerre peut à son tour être envisagée soit dans son en-

(1) Le tableau 117 du volume *Documentation*, partie I, résume les demandes contenues dans les mémoires soumis à la Commission.

(2) Voir chapitre II, Partie V, pp. 3-4.

semble (1945-54), soit seulement dans sa phase la plus accélérée, c'est-à-dire la plus récente (1951-1954). Bien que nous puissions avoir de bonnes raisons d'adopter pour 1965 le prolongement de la plus récente tendance, nous avons préféré nous baser sur un moyen terme entre les deux tendances et fonder ainsi, avec une attitude plus conservatrice, les prévisions de dépenses des municipalités et des commissions scolaires.

Dans notre évaluation, il nous a fallu aussi tenir compte non seulement de l'incidence de l'augmentation de la population, de ses revenus et du fait que la société réclame sans cesse davantage de l'administration publique, mais aussi du fait que de bons services municipaux sont un facteur important de localisation et de décentralisation industrielle. Nous supposons, en outre, que dans l'ensemble les municipalités conserveront leurs responsabilités actuelles, bien que nous ne négligions pas pour autant dans nos calculs l'effet que peuvent avoir nos recommandations relatives à la reclassification des fonctions municipales et scolaires, la régionalisation et la suppression ou l'addition de certaines dépenses. Nous nous plaçons enfin dans l'hypothèse où les prix resteront au cours des dix prochaines années ce qu'ils sont à l'heure présente.

Dans ces perspectives, nous évaluons à \$573 millions le montant qu'il faudra aux municipalités et aux commissions scolaires pour couvrir l'ensemble de leurs dépenses ordinaires et le coût des immobilisations en 1965, soit \$230 millions de plus qu'en 1955. Traduites en dollars constants les dépenses faites en 1955 représentaient une augmentation de 52.6% par rapport à celles de 1945 tandis que celles que nous prévoyons pour 1965 constituent un accroissement de 67% par rapport à 1955. L'accélération prévue au cours des dix prochaines années paraît nécessaire si l'on veut compenser au moins partiellement les retards subis par les municipalités surtout pendant les années de guerre et celles qui ont immédiatement suivi.

D'après nos calculs, les municipalités absorberont une somme de \$387 millions en 1965 et les commissions scolaires \$186 millions, ce qui veut dire \$168.7 millions de plus qu'en 1955 dans le premier cas et \$61.2 millions de plus dans le second. Sur le montant de \$186 millions à verser par les commissions scolaires en 1965, le gouvernement de la Province serait appelé à fournir un octroi de \$19 millions pour couvrir partiellement les immobilisations, laissant un montant de \$167 millions à payer par les commissions scolaires, non compris les octrois spéciaux concernant l'administration.

Traduite en dollars constants l'augmentation des dépenses des municipalités sera de 77.2% et celle des commissions scolaires n'atteindra

que 49%. Cette différence d'accélération d'ici une dizaine d'années s'explique facilement par le retard des initiatives municipales par rapport à celles des commissions scolaires. En d'autres termes, les municipalités ont plus de projets différés qui s'imposent. Les premières, en effet, n'ont réellement augmenté leurs dépenses que de 31% au cours des dix dernières années alors que les secondes les ont augmentées de 125%. Le tableau I montre bien cette situation, en dollars constants et en dollars courants.

TABLEAU I
Prévision des dépenses globales des municipalités et
des commissions scolaires en 1965¹
(En millions de dollars)

Années	Dollars courants			Dollars constants		
	Municipalités	Commissions scolaires	Total	Municipalités	Commissions scolaires	Total
1939	93.3	27.8	121.1	93.3	27.8	121.1
1945	99.0	33.6	132.6	77.9	26.4	104.3
1955	218.3	124.7	343.0	107.0	61.1	168.1
1965 ²	387.0	185.9	572.9	—	—	—

(Indice d'accroissement : 1939 = 100 pour 1945 et 1955)

1939	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1945	106.0	121.9	109.5	83.4	94.9	86.2
1955	234.6	448.5	283.2	114.6	219.7	138.8
1965 ³	(177.2)	(149.1)	(167.0)	—	—	—

(1) Tableau 118 du Volume *Documentation*, Partie I.

(2) Dans l'hypothèse de la stabilité des prix.

(3) 1965 par rapport à 1955.

Si nous répartissons le montant global de \$573 millions en dépenses courantes et en dépenses d'immobilisation, nous pouvons faire d'utiles constatations.

Les dépenses courantes s'élèveront à \$385.9 millions en 1965, soit 67% du montant global de \$573 millions prévus pour la même année. Au total de \$242.2 millions que formaient les dépenses ordinaires en 1955, il faudrait donc ajouter \$14.4 millions pour avoir le montant des dépenses de 1965 et faire ainsi cumulativement chaque année d'ici dix ans pour répondre simplement aux besoins courants. L'accroissement réel des dépenses ordinaires sera ainsi de 59% dans dix ans alors qu'il avait été d'environ 19% de 1945 à 1955. Nous constatons encore ici l'importance que nous attachons aux dépenses différées même sur le plan des déboursés courants. Mais cela varie évidemment selon qu'il s'agit des municipalités ou des commissions scolaires.

Les municipalités auront besoin de \$235 millions en 1965 pour couvrir les seules dépenses courantes, soit une augmentation de \$83 millions par rapport à 1955, tandis que les commissions scolaires devraient pouvoir se suffire avec \$150.9 millions ou une augmentation de \$60 millions, toujours dans l'hypothèse où les prix resteront à peu près stables au cours des dix prochaines années. Ainsi les dépenses ordinaires des commissions scolaires, étroitement liées au taux de la fréquentation scolaire et à celui de l'accroissement de la population, devraient augmenter de 67% d'ici dix ans en comparaison de 77% au cours des dix dernières années, ce qui nous paraît pour le moins modéré; celles des municipalités devraient monter de 55% d'ici 1965 en comparaison de 2% de 1945 à 1955. Même ici, l'accélération que doivent prendre les municipalités dans l'accomplissement de leurs fonctions propres est nettement marquée. Le tableau II ci-dessous illustre les prévisions des dépenses courantes pour 1965 et les rapproche de celles qui ont été faites au cours des quelques années significatives.

TABLEAU II
Prévisions des dépenses ordinaires des municipalités et
des commissions scolaires pour 1965¹

(En millions de dollars)

Années	Dollars courants			Dollars constants		
	Municipalités	Commissions scolaires	Total	Municipalités	Commissions scolaires	Total
1939	90.0	25.7	115.7	90.0	25.7	115.7
1945	92.0	31.0	123.0	72.4	24.4	96.8
1955	152.0	90.2	242.2	74.5	44.2	118.7
1965 ²	235.0	150.9	385.9	—	—	—
(Indice d'accroissement : 1939 = 100 pour 1945 et 1955)						
1939	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1945	102.2	120.6	106.3	73.1	94.9	83.7
1955	169.0	350.9	209.2	75.2	172.0	102.5
1965 ³	(154.7)	(167.0)	(159.4)	—	—	—

(1) Tableau 118 du Volume *Documentation*, Partie I.

(2) Dans l'hypothèse de la stabilité des prix.

(3) 1965 par rapport à 1955.

Quant aux dépenses en immobilisations des municipalités et commissions scolaires, elles n'atteignaient que 5.4 millions en 1939, et n'étaient encore que de \$6.3 millions en 1944. Elles marquaient un bond de plus du double en 1947 et on fait un nouveau saut l'année suivante atteignant alors cinq fois le total de 1944. Puis après s'être arrêtée à un

certain palier, de 1948 à 1952, la courbe d'évolution montait à \$95.2 millions en 1953 pour toucher un sommet de \$100 millions en 1955. Nous prévoyons des déboursés de l'ordre de \$187 millions en 1965, ce qui veut dire un accroissement qui se tiendra à peu près entre la tendance 1947-1955 et la tendance 1952-1955.

Traduites en dollars constants, les dépenses en immobilisations ont été à peu près 16 fois plus élevées en 1955 que dix ans plus tôt alors qu'elles n'étaient que de \$8.1 millions. Au niveau qu'elles ont maintenant atteint, on ne peut évidemment pas prévoir qu'elles seront touchées par le même multiplicateur à la fin de la prochaine décennie. A cause des immobilisations différées et toujours nécessaires, il faudra à peu près doubler en 1965 le montant de 1955, ce qui est déjà une augmentation sensiblement plus accélérée que celle des dépenses ordinaires. Les municipalités, pour engager les montants élevés que nous prévoyons dans des améliorations permanentes de toutes sortes, devront accélérer leur activité deux fois plus que les commissions scolaires. Ainsi prévoit-on que les municipalités devraient déboursier \$152 millions en 1965 en comparaison de \$66.2 millions en 1955 alors que les commissions scolaires pourront sans doute faire face à leurs besoins essentiels dans dix ans avec un montant sensiblement égal à celui d'aujourd'hui, soit \$35 millions, toujours dans l'hypothèse que les déboursés en immobilisations se feront au fur et à mesure des besoins et que les prix actuels se maintiennent. Le tableau ci-dessous est suffisamment explicite.

TABLEAU III

Prévisions des dépenses en immobilisation pour les municipalités et les commissions scolaires en 1965¹

(En millions de dollars)

Années	Dollars courants			Dollars constants		
	Municipalités	Commissions scolaires	Total	Municipalités	Commissions scolaires	Total
1939	3.3	2.1	5.4	3.3	2.1	5.4
1945	7.0	2.6	9.6	5.5	2.6	8.1
1955	66.3	34.5	100.8	32.5	16.9	49.4
1965 ²	152.0	35.0	187.0	—	—	—
(Indice d'accroissement : 1939 = 100 pour 1945 et 1955)						
1939	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1945	212.1	123.8	177.7	166.0	95.2	131.4
1955	2009.1	1642.8	1866.6	984.8	804.7	914.8
1965	(229.3)	(103.0)	(185.5)	—	—	—

(1) D'après le tableau 118 du volume *Documentation*, Partie I.

(2) 1965 par rapport à 1955.

Les dépenses en immobilisation comprennent à la fois les investissements différés et les investissements normaux à venir. Toutes les catégories de municipalités, dans la mesure de leur développement, ont à prévoir les dépenses capitales qu'il faudra effectuer annuellement pour maintenir ou développer leur équipement, les réseaux de circulation intérieure, les édifices publics, les services de protection de la personne et de la propriété, etc. Le cas de Montréal nous paraît cependant assez exceptionnel en raison de l'expansion industrielle et démographique particulièrement rapide qui a toujours précédé et laissé loin derrière elle le développement de certains services municipaux essentiels. Le problème routier posé par l'insularité de Montréal, par exemple, mérite une attention spéciale et il est certain que les solutions mises de l'avant n'ont pas évolué au rythme de l'accroissement de la population et du nombre des automobiles.

* * *

Les prévisions globales des dépenses pour 1965 et la répartition en dépenses ordinaires et en dépenses d'immobilisations selon les besoins particuliers des municipalités et des commissions scolaires nous amènent à tenter une distribution différente des déboursés prévus. Il est difficile de trouver des normes de base pour l'établissement de prévisions selon les secteurs municipaux et les catégories de dépenses. En nous plaçant encore dans l'hypothèse où les fonctions municipales resteraient à peu près ce qu'elles sont aujourd'hui, nonobstant les recommandations que nous avons faites, nous pouvons, en nous basant sur les tendances constatées au cours des dernières années, indiquer un ordre de grandeur qui ne manque pas lui non plus d'intérêt.

Il n'est pas facile de prévoir avec certitude quelle part l'instruction publique, le bien-être social, la voirie, la protection de la personne et des biens et les autres catégories de dépenses municipales prendront dans le montant global de \$573 millions prévu pour 1965. Nous pouvons cependant supposer que l'importance relative de ces catégories de dépenses sera à peu près la même au cours des dix prochaines années qu'elle l'a été de 1947 à 1954, par exemple. En projetant en 1965 le pourcentage moyen de chaque catégorie de dépenses au niveau municipal (dépenses brutes) ¹, nous obtenons la distribution suivante:

(1) Tableau III, chapitre II, Partie V, p. 8.

TABLEAU IV

Distribution et indice d'accroissement des dépenses municipales en 1965

Catégories de dépenses	Millions de dollars		Indice d'accroissement 1965/1955
	1955	1965	
Instruction Publique	89.9	188.5	209.6
Protection, administration et divers	107.0	153.0	143.0
Voirie	41.2	75.0	182.0
Provision pour rachat de la dette	41.5	61.9	149.1
Bien-être social	38.4	52.7	137.2
Service de la dette (sans l'amortissement)	25.0	41.8	167.2
TOTAL	343.0	572.9	167.0

En considérant que les dépenses en 1955 sont réparties à peu près selon l'importance relative qu'elles ont prises en 1954, nous trouvons l'indice d'accroissement pour les dix prochaines années tel qu'il apparaît au tableau ci-dessus.

Pour apprécier le tableau IV, il faut se rappeler les modifications plus remarquables dans la structure financière des municipalités, au cours de la période d'après-guerre, notamment l'augmentation assez forte des dépenses brutes de la voirie et de l'instruction publique, la stabilité relative des dépenses de protection, d'administration proprement dite, d'hygiène collective, de bien-être, la tendance à la baisse proportionnelle aussi bien qu'absolue des frais de la dette.

Nous pouvons prévoir qu'en 1965, l'instruction publique exigera un montant deux fois plus élevé que celui de 1955. Le service de la voirie, même s'il ne doit absorber que \$75 millions en comparaison de \$41.2 millions en 1955, marquera la hausse la plus accentuée après l'enseignement. L'indice d'accroissement du service de la dette pourrait être sensiblement égal à celui de l'ensemble des dépenses comme on peut s'en rendre compte au tableau IV. L'augmentation des autres postes de dépenses sera cependant plus faible que la moyenne d'accroissement des dépenses prises globalement. Il ne faudrait pas attacher trop d'importance à cet indice d'accroissement qui n'a ici sa raison d'être que pour donner un ordre de grandeur possible. Les quatre catégories de dépenses autres que celles qui concernent la dette sont sans doute influencées par

les mêmes facteurs mais à des degrés divers. C'est ainsi que l'augmentation de la population peut obliger les municipalités à ouvrir de nouvelles rues et à améliorer les anciennes, mais il est certain que les mouvements démographiques n'ont pas sur les travaux de la voirie une influence comparable à celle qu'ils exercent sur l'activité scolaire, la protection ou le bien-être social. L'école est essentiellement soumise aux variations de la population d'âge scolaire et au taux de fréquentation. Enfin, la prospérité est un autre facteur qui peut changer le comportement des institutions locales à l'endroit de certaines responsabilités.

De plus, le structure financière n'est pas la même dans tous les types de municipalités et varie avec l'évolution des secteurs municipaux. Il est bon de noter ici l'importance qu'ont prise les dépenses des municipalités de la zone métropolitaine de Montréal par rapport à l'ensemble des dépenses municipales de la province de Québec, bien que depuis 1950 ces dépenses des municipalités satellites aient occupé une place proportionnellement moins considérable. L'importance relative des dépenses nettes du groupe de municipalités désigné sous le nom de Montréal et satellites représente 61%, en moyenne de 1947 à 1954, de la somme de toutes les dépenses municipales de la Province; pour la même période, la proportion moyenne des municipalités urbaines était de 30.1% et celle des municipalités rurales de 8.9%.

Dans l'hypothèse où cette importance relative moyenne se maintiendrait jusqu'à 1965, la répartition des dépenses par groupe de municipalité serait la suivante:

	Millions de dollars		Indice d'accroissement
	1955	1965	1965/1955
Montréal et satellites ¹	206.8	349.0	168.0
Autres municipalités urbaines	105.3	173.0	164.2
Municipalités rurales	30.9	50.9	164.7
	—	—	—
TOTAL	434.0	572.9	169.0

(1) La région métropolitaine de Montréal — Montréal et satellites — comprend: Montréal, Lachine, Longueuil, Outremont, St-Lambert, Verdun, Westmount, Hampstead, La Salle, Montréal-Est, Montréal-Nord, Montréal-Ouest, Montréal-Sud, Mont-Royal, Pointe-aux-Trembles, St-Laurent, St-Michel et St-Pierre. Voir Volume *Documentation*, page 11.

Ainsi le groupe Montréal et satellites prendrait une tranche de \$349 millions à même le montant prévu de \$573 millions pour 1965. La cité de Montréal seule, selon le mémoire qu'elle a présenté à notre Com-

mission, prévoyait des dépenses totales s'élevant à \$156 millions pour la même année dans l'hypothèse où les investissements seraient réalisés grâce à un emprunt, et \$169 millions dans l'hypothèse où les investissements seraient réalisés à même les revenus courants. Ces montants comprennent les investissements différés et les investissements normaux, le coût des fonctions ou services et le coût de l'administration et du service de la dette déjà contractée. Nos prévisions sont sans doute encore trop conservatrices pour admettre intégralement les prévisions globales de la métropole; elles nous semblent toutefois assez larges pour englober la grande partie. Si les municipalités urbaines et les municipalités rurales suivent le rythme d'expansion moyen des vingt-cinq dernières années, elles devraient trouver avec les montants prévus les ressources nécessaires non seulement pour répondre aux besoins courants, mais pour combler en partie du moins les lacunes résultant des projets différés depuis une vingtaine d'années, faute de fonds suffisants.

En tenant compte encore des variations moyennes remarquées au cours des dernières années, on peut tenter la répartition des dépenses globales prévues selon les grandes catégories dont il a déjà été question. Le tableau V tente cette répartition.

TABLEAU V
Répartition des dépenses municipales en 1965

Catégories de dépenses	Toutes muni- cipalités	Montréal et satellites	Autres muni- cipalités urbaines	Municipa- lités rurales
	(En millions de dollars)			
Instruction publique	188.5	106.6	53.0	28.9
Protection, administration et divers	153.0	107.9	39.0	6.1
Voirie	75.0	33.0	33.2	8.8
Provision pour rachat de la dette	61.9	38.3	20.0	3.6
Bien-Etre social	52.7	39.4	11.4	1.9
Service de la dette (sans l'amortissement)	41.8	23.8	16.4	1.6
	(En pourcentage de chaque catégorie)			
Instruction publique	100.0	36.5	28.2	15.3
Protection, administration et divers	100.0	70.5	25.5	4.0
Voirie	100.0	44.0	44.3	11.7
Provision pour rachat de la dette	100.0	61.8	32.3	5.8
Bien-Etre social	100.0	74.7	21.6	3.6
Service de la dette (sans l'amortissement)	100.0	56.9		3.9

Il va sans dire que la répartition des dépenses que nous venons de faire n'a de chance de se réaliser qu'à plusieurs conditions, notamment dans la mesure où la population évoluera à peu près de la même façon dans les différents secteurs municipaux et dans la mesure où la politique municipale ne s'écartera pas brusquement de ses attitudes récentes. Si les municipalités dont le déficit social est important s'avisent de le combler plus rapidement, il faut s'attendre à plus d'écart entre les prévisions et la réalité. Quoi qu'il en soit, cette tentative de distribution, si sommaire soit-elle, donne un ordre de grandeur qui ne manque pas d'intérêt.

Mais il en serait tout autrement si on acceptait la recommandation que nous avons faite de procéder sans retard à une reclassification des fonctions municipales et à certaines autres réformes de structures, notamment en ce qui concerne l'instruction publique, la voirie, le bien-être social et même le transport en commun. Le montant global prévu au chapitre des dépenses pour 1965 restant le même, la répartition par secteurs municipaux et par catégories de dépenses pourrait varier sensiblement. Toutefois, nous n'avons pas à établir des prévisions d'ordre financier en des recommandations qu'il appartient à l'autorité compétente d'accepter ou de refuser.

* * *

L'accroissement de 67% des dépenses municipales que nous prévoyons pour 1965, en comparaison de 39% de 1945 à 1955, ne peut s'effectuer sans sources de revenus correspondantes. Or nous savons que la taxe foncière représentait encore, en 1952, 50.2% des revenus municipaux, le reste provenant de sources diverses (taxes de vente, licences, permis et droits, services publics, etc.) dans la proportion de 36% et des gouvernements dans la proportion de 14.0%. Dans l'hypothèse où les revenus des municipalités évolueraient au cours des prochaines années comme ils l'ont fait au cours des sept années que nous considérons comme les plus représentatives, de 1939 à 1952¹, la taxe foncière rapporterait \$304 millions en 1965, les sources diverses formeraient un total de \$198 millions et les gouvernements devraient fournir une contribution de \$70 millions. Voici comment se comparerait la situation de 1965 par rapport à quelques années significatives.

(1) Tableau 18, volume *Documentation*, partie I.

TABLEAU VI

**Revenus municipaux pour certaines années choisies
et revenus prévisibles en 1965¹**

Revenus	1939	1944	1947	1952	1955	1965
	(En millions de dollars)					
Taxe foncière	56.5	62.0	67.6	114.4	182.4	304.8
Sources diverses	27.2	34.0	33.6	81.9	117.9	198.2
Gouvernements	14.7	11.4	12.3	31.7	42.7	69.9
TOTAL	98.4	107.4	113.5	228.0	343.0	572.9
	(En pourcentage)					1955-1965
Taxe foncière	57.4	57.7	54.7	50.2	53.2	
Sources diverses	27.7	31.7	35.3	35.9	34.6	
Gouvernements	14.9	10.6	10.0	13.9	12.2	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(1) D'après les tableaux 18 et 118 du Volume *Documentation*, partie I.

Ce tableau ne projette pas simplement en 1965 la situation qui a prévalu au cours des dernières années, mais il suppose un accroissement important et à peu près proportionnel des deux principales sources de revenus des municipalités pour établir l'équilibre avec les dépenses prévues sans accroître la part relative des octrois des gouvernements.

Le revenu global, y compris les subsides, devra être de l'ordre de \$573 millions en 1965, soit une augmentation de \$230 millions en dix ans ou moyenne d'accroissement annuel cumulatif de \$24 millions à partir du montant de \$343 millions en 1955. L'augmentation du revenu personnel par tête, plus rapide au cours de ces dernières années que celle du revenu des municipalités, devrait normalement entraîner l'accélération des revenus municipaux. En effet, les revenus municipaux qui atteignaient \$228 millions en 1952, ou \$54.6 per capita, ne représentaient encore que 5.5% du revenu personnel en comparaison de 9.1% en 1939 et de 10.9% en 1933¹. Pour la même année, les revenus de la province formaient 7.4% du revenu personnel. L'augmentation cumulative annuelle de \$24 millions, que nous prévoyons pour fins municipales,

(1) Tableau 21 du Volume *Documentation*, partie I.

hausserait de $\frac{1}{2}$ % environ le rapport entre les revenus municipaux et le revenu personnel de 1952. Cet objectif ne pourrait facilement être atteint que grâce à l'abandon par les gouvernements supérieurs de certains champs de taxation, les contribuables ne pouvant être pressés davantage de trois côtés à la fois. Ainsi en 1952, par exemple, les municipalités n'encaissent plus que 11.3% des taxes perçues par les trois catégories de gouvernement, à rapprocher de 32.5% en 1939 et 42.3% en 1933.

En conséquence, les municipalités et les commissions scolaires qui étaient dans l'ensemble les principaux percepteurs d'impôts durant la période de 1930 à 1939 ont vu leur situation se détériorer à partir de la dernière guerre. Cette tendance s'explique par le rendement sans précédent des nouvelles taxes, notamment l'impôt fédéral sur le revenu, et aussi par la rigidité de la taxe sur la propriété immobilière et l'impossibilité pour les gouvernements municipaux de créer de nouvelles sources de revenus. Sans doute l'assiette de l'impôt foncier est-elle difficilement ajustable à la hausse même en période d'inflation, notamment pour des raisons d'ordre psychologique comme l'effet sur le marché des valeurs immobilières de tout rajustement d'impôt foncier, la crainte de réduire l'accès à la propriété ou de provoquer le mécontentement des contribuables, etc.

Traditionnellement, l'impôt foncier a été la grande source de revenus des municipalités et continue de l'être, mais dans une proportion moindre depuis 25 ans si on considère les municipalités dans leur ensemble. Le groupe de municipalités de Montréal et satellites est responsable de cette tendance qui dénote cependant un certain redressement à la fin de la période. Par contre, les autres municipalités urbaines virent au cours de la même période leurs revenus provenant des impôts fonciers occuper une place de plus en plus grande par rapport à la somme des revenus retirés de la taxe foncière dans toute la Province. Ainsi en est-il, mais à un degré moindre, des municipalités rurales.

Le retard de l'impôt foncier à s'adapter au rythme de l'accroissement qui s'est produit dans tous les domaines depuis une vingtaine d'années apparaît plus nettement à la comparaison des indices significatifs suivants.

TABLEAU VII

Variation de l'indice de la valeur des biens-fonds imposés et du revenu de la taxe foncière des municipalités en regard de certains autres indices significatifs ¹

Années	Bien-fonds imposés	Revenu de la taxe foncière	Population	Prix de gros des matériaux de construction	Taux de salaires horaires (métiers de la construction)	Revenu personnel
1933	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1939	98.4	103.2	108.7	114.5	108.0	146.5
1947	124.3	123.6	124.8	212.4	167.6	352.9
1950	148.3	165.2	133.5	280.5	209.7	445.8
1952	176.5	209.1	140.4	321.2	256.0	561.9

(1) Tableau 22, Volume *Documentation*, partie I.

D'après ces indices, la valeur des biens-fonds imposés a été multipliée seulement par 1.76 de 1933 à 1952 et le revenu de la taxe foncière a doublé à peine alors que certains facteurs importants de l'augmentation des valeurs immobilières comme le taux de salaires horaires et les prix de gros des matériaux de construction ont pratiquement triplé. Ce qui est plus frappant, c'est qu'au terme de la même période, l'indice du revenu personnel est 5.6 fois plus élevé que vingt ans plus tôt, tandis que celui du revenu des impôts fonciers l'est seulement deux fois. Il semble bien évident qu'il est possible d'obtenir un meilleur rendement de la taxe foncière. Et puisque cette taxe est la seule qui possède un caractère proprement local et qu'elle constitue la première source des revenus municipaux, il en résulte que toutes les propriétés immobilières doivent être assujetties à l'impôt, bien que cette imposition doive être appliquée selon des formules variables et adaptées aux diverses catégories imposables. L'évaluation rationnelle de la propriété foncière est nécessaire pour faire produire à la taxe sur la propriété immobilière son rendement optimum et pour permettre aux autorités concernées de percevoir ainsi tous les revenus locaux disponibles. L'absence de contrôle suffisant sur l'établissement de la valeur réelle de la propriété peut conduire à des injustices graves. En règle générale, des services municipaux comparables entre deux villes devraient se traduire par un fardeau équivalent de taxe foncière. L'inexistence d'un système rationnel d'évalua-

tion créée, selon le mémoire de l'Union des Municipalités, non seulement des inégalités entre les contribuables d'une même municipalité, mais tend à dévaluer le crédit municipal et, par voie de conséquence, le crédit provincial.

On pourrait obtenir un meilleur rendement de l'impôt foncier par un contrôle provincial des évaluations foncières faites dans toute la Province, comme le recommande avec instance le mémoire dont il vient d'être question, afin que l'évaluation soit établie sur une base aussi uniforme et comparable que possible. Le rendement de l'impôt foncier pourrait encore être augmenté par plusieurs autres mesures, notamment par un système généralisé de péréquation fiscale impliquant la participation uniforme de toutes les entreprises industrielles à l'impôt foncier. De plus, l'élimination des taudis peut revaloriser la propriété foncière autour des îlots rénovés, développer les affaires et accroître la rentrée des impôts ¹.

Devant l'avitissement relatif des impôts fonciers comme source de revenus pour les institutions municipales et scolaires, la taxe sur les ventes au détail et les octrois du gouvernement ont été institués comme éléments compensateurs qui apportaient ensemble 29.3% du total des revenus municipaux et scolaires en 1952 en comparaison de 19.7% en 1939. Grâce à la prospérité des années d'après-guerre et au fait qu'un nombre grandissant de municipalités y eurent recours, les revenus provenant de la taxe de vente ¹ sont devenus, si l'on ne tient pas compte des subsides gouvernementaux, la seconde source de revenus des municipalités et commissions scolaires et le resteront encore longtemps. Ces revenus auraient occupé une place encore plus considérable si toutes les municipalités de la Province y avaient recouru. Ils contribuaient pour un montant de \$30.2 millions ou 13.2% de l'ensemble des revenus municipaux en 1952, soit \$22.4 millions pour le Montréal métropolitain, \$7.6 millions pour les municipalités urbaines et \$0.2 millions pour les municipalités rurales.

Il ne faudrait pas croire que le dynamisme affiché par la taxe de vente et les taxes diverses, surtout durant la période de guerre et des quelques années qui ont immédiatement suivi, va se maintenir avec la même intensité. On n'a pas encore trouvé là les types de revenus ayant toute l'élasticité qui fait défaut aux revenus produits par l'impôt foncier et qui jouit d'une facilité d'adaptation à la conjoncture économique au point de procurer tous les revenus supplémentaires dont les municipalités

(1). Voir à ce propos le témoignage de Donald Robinson au sujet de plusieurs grandes villes américaines dans *National Municipal Review*, octobre 1955 (New-York 1955).

ont besoin. A part une augmentation qui résulterait d'une extension à un plus grand nombre de municipalités du droit de retirer des revenus de la taxe de vente il semble difficile d'accroître par une hausse du taux de cette taxe la proportion qu'elle occupe dans les revenus globaux des municipalités. La taxe actuelle de vente, de l'avis de plusieurs économistes, a atteint un point marginal d'où elle pourra facilement devenir régressive.

Il apparaît maintenant à peu près évident qu'un des moyens les plus opportuns d'accroître le rendement de cette taxe est de la généraliser et de l'uniformiser à travers toute la Province, comme le recommande encore le Mémoire soumis par l'Union des Municipalités. C'est le plus sûr moyen d'en faciliter le contrôle et de le rendre plus efficace comme aussi de procurer une meilleure répartition entre les municipalités des avantages et des inconvénients que cette taxe comporte. Les revenus qui en découleraient pourraient être répartis de la façon suivante: 2% pour le gouvernement provincial, 2% pour les municipalités et 1% pour les commissions scolaires. L'application de cette mesure devrait évidemment tenir compte de certains cas particuliers comme celui qu'offrent les municipalités situées le long des frontières interprovinciales. Il semble que l'augmentation du revenu résultant de la généralisation et de l'uniformisation de la taxe de vente serait de l'ordre de trois millions de dollars dès la première année ¹.

Les taxes diverses sont peut-être sujettes à une limitation moins étroite, mais elles se prêtent à une généralisation moins étendue que la taxe de vente. Quant aux services publics rentables — aqueducs, licences, permis et droits, etc. — peut-on en concevoir une exploitation plus profitable? Bien que leur caractère de revenus de services les différencie nettement des revenus de taxes, les sommes tirées de ces services apparaissent parmi les plus souples et pourraient, semble-t-il, se prêter à une augmentation appréciable, compte tenu des considérations particulières qui doivent présider à la fixation des prix de tout service public.

Si les revenus n'affluent pas au rythme prévu, les municipalités devront inévitablement recourir à l'emprunt. On lira ailleurs que la période d'après-guerre devait accentuer les différences entre les trois groupements de municipalités quant à leur situation financière. La dette obligataire brute de Montréal et des municipalités de son territoire mé-

(1) L'avenir de la taxe de vente comme source de revenu municipal et scolaire dépend entièrement de l'entente qui interviendra entre la Province et le gouvernement fédéral quant à la réallocation des impôts. Cf. introduction au présent chapitre et surtout la cinquième partie, section III, chap. III et IV.

tropolitain devait continuer à baisser jusqu'à 1951. Mais la prospérité d'après-guerre produisit des effets adverses à l'égard des municipalités urbaines en dehors de Montréal et satellites. Leur dette obligataire prit des proportions extraordinaires : de \$119 millions en 1944, elle atteignait un sommet de \$312 millions en 1952, soit une augmentation de 162% ; la hausse a été de 130.8% pour les municipalités et de 321.3% pour les commissions scolaires. Les municipalités rurales virent aussi leur situation financière se détériorer pendant la même période. La dette obligataire brute passa de \$7.4 millions en 1944 à \$40.9 millions en 1954, soit 5.6 fois plus importante; la dette des municipalités rurales s'était multipliée par 2.7 fois et celle des commission scolaires par 16. Les dépenses d'enseignement et de voirie étaient spécialement responsables de cette hausse que l'on a constatée dans les deux derniers groupes de municipalités.

On a estimé la dette obligataire brute et la dette globale nette des municipalités de la province en 1953 et 1954 comme suit :

	Dette obligataire brute ¹		Dette globale nette ¹	
	1953	1954	1953	1954
(En millions de dollars)				
Total	570.9	614.6	605.1	674.6
Montréal et satellites	265.3	261.0	294.7	316.6
Municipalités urbaines	271.5	312.7	272.7	312.9
Municipalités rurales	34.1	40.9	38.3	45.1

(1) Tableau 27, volume *Documentation*, partie I.

La situation financière des municipalités à l'heure actuelle ne permet évidemment pas de trop compter sur les emprunts pour combler les déficits annuels destinés à des améliorations de grande envergure, sauf dans une certaine mesure, pour Montréal et les municipalités qui s'y rattachent. Cela paraît d'autant plus plausible que la dette municipale globale nette par tête est plus élevée dans le Québec (\$129.6) que dans l'Ontario (\$119.6) et dans l'ensemble du pays (\$111.7). Le pourcentage des biens-fonds imposés est de 14.0% dans le Québec et 13.4%

dans l'Ontario¹. On se souviendra cependant que dans le Québec la dette provinciale par tête est plus basse que partout ailleurs dans le pays.

En résumé, les municipalités et les commissions scolaires d'ici une dizaine d'années devront porter leur taxe foncière à \$305 millions en 1965 à partir du total de \$182 millions en 1955, soit prévoir une augmentation annuelle cumulative de \$12 millions pour arriver à ce résultat; elles devront tirer de la taxe de ventes et de toutes les autres sources de revenus un montant de \$198 millions en 1965, soit \$80 millions de plus qu'en 1955. Dans ces conditions, pour répondre aux besoins, le gouvernement provincial devrait verser des octrois atteignant la somme de \$70 millions. Si le rendement des divers impôts ne peut être sensiblement amélioré, la contribution du gouvernement pourrait facilement excéder ce chiffre de quelque \$20 millions.

Conclusion

Contrairement aux dépenses du gouvernement de la Province, les dépenses des municipalités et des commissions scolaires augmenteront sensiblement plus au cours des dix prochaines années que pendant la période décennale qui vient de s'écouler, compensation indispensable pour les dépenses différées durant la dernière guerre. L'augmentation prévue dans le cas des municipalités est de l'ordre de 67% de 1955 à 1965 en comparaison de 52.6% au cours des dix dernières années; elle est de 85% en comparaison de 99% dans le cas du gouvernement provincial. Même si les prévisions pour ces deux catégories de gouvernements semblent plutôt conservatrices, les revenus ne suffiront pas à équilibrer les dépenses. Au palier provincial, si les revenus continuent d'augmenter au rythme des dix dernières années, le déficit prévu pour 1965 serait de l'ordre de \$135 millions. Quant à l'ensemble des municipalités et des commissions scolaires, même en supposant une accélération sensible du rendement de l'impôt foncier et des taxes locales de toute nature, il leur manquera environ \$70 millions pour couvrir les dépenses prévues pour 1965. Si le rendement des impôts municipaux ne va pas au rythme prévu et s'il évolue comme la moyenne des dix dernières années, c'est un montant de \$80 millions qu'il manquera et qui devra être versé sous forme d'octrois ou de réallocation d'impôts par les gouvernements supérieurs.

(1) Tableau 31, Volume *Documentation*, partie I.

En somme, pour répondre aux besoins financiers que nous croyons essentiels en 1965, en fonction de l'évolution économique et sociale en cours, il manquera plus de \$200 millions à la Province. C'est un total d'environ \$1,200 millions qu'il faut prévoir pour l'ensemble des dépenses du gouvernement provincial, des municipalités et des commissions scolaires.

On pourrait trouver les sommes nécessaires de trois façons : par la majoration des impôts existants, la création de nouveaux impôts ou un meilleur partage entre les divers gouvernements des sommes déjà perçues dans la Province. Or l'accroissement des revenus provinciaux et municipaux par les deux premiers moyens ne peut être qu'une solution partielle et tout à fait insuffisante puisque si la limite imposable n'est pas encore atteinte dans la province de Québec, elle est près de l'être. Le revenu personnel y est plus bas par tête que dans toutes les autres provinces du pays sauf celles de l'est, c'est-à-dire les quatre provinces maritimes. La population active, proportionnellement moins importante que dans les autres provinces, doit soutenir par ses propres moyens une population inactive relativement plus élevée qu'ailleurs. La proportion du revenu de toutes les taxes perçues dans la Province par rapport au revenu personnel n'a cessé de s'accroître depuis 1933, alors qu'elle était déjà de 17.5% ; elle doublait en 1952, comme en témoigne le tableau suivant :

	(a) Revenus de toutes les taxes perçues dans la province	(b) Revenu personnel	Rapport de (a) sur (b)
	(En millions de dollars)		
1933	139.6	799.0	17.5
1939	210.8	1,038.0	20.3
1952	1,294.0	3,745.0	34.5

Sans attacher trop d'importance à ce rapprochement des taxes globales perçues dans la Province et du revenu personnel global, il nous faut admettre que l'importance et l'accroissement du pourcentage en question est bien significative d'une limite prochaine du pouvoir de taxation.

La seule solution paraît bien résider dans un partage plus équitable des revenus entre le gouvernement fédéral qui en absorbe les trois quarts à lui seul et les deux autres catégories de gouvernements qui, pour remplir avec efficacité leur devoir envers la population, ne peuvent plus se contenter de la maigre pitance de 25% de tous les revenus perçus sur leur territoire.

CHAPITRE VI

Conclusions générales

INTRODUCTION

L'aménagement des finances municipales et scolaires dépend, en premier lieu, d'une redéfinition et d'une redistribution des fonctions et, en second lieu, de l'organisation rationnelle des revenus.

De son côté, l'organisation des revenus dépend, en grande partie, de la fiscalité générale : d'une part, du poids que les impôts provinciaux et fédéraux font peser sur le contribuable; d'autre part, des relations qui existent entre les deux ordres de gouvernement à ce sujet.

Il a été établi précédemment que, par son étendue et son niveau, la fiscalité fédérale cause de graves embarras aux provinces mais surtout aux autorités locales, et qu'on ne saurait, pour y remédier, songer à un relèvement des impôts locaux, le fardeau du contribuable étant déjà trop lourd. La première condition du redressement des finances locales, c'est donc une réallocation des impôts entre le gouvernement fédéral et les provinces, de façon à mettre celles-ci en état de partager à leur tour avec les municipalités et les commissions scolaires, soit les impôts eux-mêmes, soit le produit des impôts. Tout dépend en premier lieu de l'entente qui interviendra entre la Province et le gouvernement fédéral. Deux solutions sont possibles :

1) Le plan de réaménagement général que nous proposons plus loin est accepté. Les impôts à incidence économique (taxe de vente et autres impôts de consommation) sont transférés à Ottawa, mais la Province recouvre l'usage exclusif des impôts sur les revenus et les successions et dispose ainsi d'un excédent raisonnable. Tout le problème con-

sistera alors à déterminer quelle proportion de cet excédent devra être affectée aux finances locales, et selon quel mode s'effectuera le partage: a) ou bien les municipalités et commissions scolaires seront autorisées à greffer leurs propres impôts sur l'impôt provincial sur les revenus sous forme d'un pourcentage additionnel; en pareil cas, l'impôt provincial sera maintenu assez bas pour permettre la création d'impôts locaux sans surcharge additionnelle pour le contribuable, ou les impôts locaux seront déductibles de l'impôt provincial; b) ou bien les provinces prélèveront elles-mêmes les impôts sur les revenus et les successions, et verseront aux communautés locales des subventions proportionnelles à leurs besoins.

2) Etant donné la situation de fait et les habitudes de penser que les pratiques "constitutionnelles" des dernières années ont fait naître, l'entente fédérale-provinciale prévoit plutôt, selon le plan que nous proposons comme solution d'attente, la participation concurrente des deux gouvernements aux impôts sur les revenus, sans transfert à Ottawa de la taxe de vente; la part laissée à la Province devra être assez large pour permettre à celle-ci de partager à son tour avec les communautés locales, selon l'un ou l'autre des deux modes indiqués ci-dessus. En pareil cas, la taxe de vente aujourd'hui prélevée par certaines municipalités et commissions scolaires devrait être généralisée, perçue par la Province et redistribuée aux communautés locales selon un barème à déterminer: pro rata de la population générale ou de la population scolaire, ou pourcentages des dépenses encourues pour tels ou tels services. La taxe foncière rationalisée, la taxe de vente et la participation organique aux grands impôts de la Province seraient ainsi les trois éléments fondamentaux de la fiscalité locale.

C'est dans ces perspectives que doivent être considérées les notes qui vont suivre sur les aspects principaux du problème municipal et scolaire.

PRINCIPES GENERAUX

La communauté locale est une unité naturelle, préexistante à la loi qui lui confère l'existence juridique. Du fait qu'elle est une collectivité, c'est-à-dire un groupement d'hommes ayant les mêmes besoins et vivant en constantes relations d'échanges, la communauté doit remplir diverses fonctions correspondant aux besoins de l'ensemble et de chacun de ses membres. La loi donne une forme juridique à la communauté et l'habilite à l'exercice des fonctions de la vie commune. Dans la société moderne, ces fonctions se multiplient et se ramifient en un réseau extrê-

mement étendu; par leur extension même, elles débordent les cadres de la localité et rejoignent les fonctions correspondantes d'unités territoriales et politiques plus étendues ou d'un rang supérieur: région, province, pays.

L'exercice des fonctions que la loi attribue aux autorités locales est facultatif ou imposé. Dans le premier cas, elles ont généralement un objet proprement local: protection des personnes et de la propriété; sauvegarde de la morale, de l'hygiène et de la santé publique; aide sociale et assistance au premier degré; voirie locale et places publiques, aqueduc et égouts, enseignement, surveillance de certaines professions et commerce par voies de licences ou autrement; maintien de bibliothèques et d'institutions charitables au profit de la collectivité, etc.

Quant aux fonctions dont l'exercice est imposé, leur objet dans l'ensemble ressortit au gouvernement supérieur, et elles consistent surtout en des contributions financières dont le taux est fixé par ce dernier: assistance publique, écoles de réforme ou d'industrie, construction et administration d'hôpitaux, lutte contre le chômage.

La communauté locale est l'unité de base d'une société politique du type fédératif et démocratique. Il est de la plus haute importance que la loi en définisse clairement le statut, lui conserve l'initiative de toutes les fonctions qui sont naturellement de son ressort, et lui assure des ressources financières stables et proportionnées à ses besoins. Une bonne définition et un bon classement des fonctions locales sont la condition première de la stabilité du régime municipal et scolaire.

A notre avis, les transformations en cours dans la province de Québec rendent nécessaire un reclassement des fonctions locales et des dépenses correspondantes. A ce point de vue, on peut distinguer trois grandes catégories de dépenses :

1) Celles qui, bien qu'effectuées localement, sont pourtant de portée provinciale, et que le gouvernement de la Province devrait assumer au complet. Par exemple, les grandes routes qui, desservant villes et villages, assurent en même temps la circulation d'une extrémité à l'autre de la Province; les ponts qui sont parties intégrantes de ces routes; la construction des hôpitaux généraux et spécialisés, les asiles et hospices. La plupart des municipalités qui ont comparu devant notre Commission, ont demandé d'être relevées des dépenses que ces grands services provinciaux représentent pour elles.

2) Celles qui répondent à des besoins régionaux, et devraient être réparties entre les communautés d'une même région. L'évolution écono-

mique met en évidence un fait d'importance capitale, savoir, que la province de Québec est un assemblage de régions à caractères physiques et économiques très différenciés, possédant déjà ou destinées à posséder une économie distincte: Gaspésie, Cantons de l'Est, Abitibi, Lac St-Jean, Plaine de Montréal. Or, dans les plus évoluées de ces régions, le caractère "régional" s'impose désormais au niveau des institutions. C'est le cas des régions métropolitaines de Montréal et de Québec, et des régions en voie d'industrialisation du Saguenay-Lac St-Jean, de l'Abitibi, du St-Maurice, etc. Dans ces régions, nombre de services considérés généralement comme locaux, exigent de plus en plus coordination, voire intégration sur le plan régional: ainsi, la voirie pour plusieurs de ses tronçons, le transport en commun, l'assistance publique, l'urbanisme. Même phénomène dans le secteur scolaire: l'extension au post-élémentaire de l'enseignement local entraîne la fusion ou le regroupement en fédérations de commissions scolaires locales.

3) Enfin, celles qui sont proprement locales et doivent le demeurer, parce qu'elles correspondent à des fonctions qui de leur nature appartiennent à la communauté locale: voirie, protection des personnes et des biens, aqueducs et égouts, assistance, enseignement, etc. Mais si ces fonctions sont locales de leur nature, la charge financière correspondante ne doit pas nécessairement être assumée en entier par la communauté locale. Il appartient à cette dernière d'en prendre l'initiative: enseignement élémentaire, voirie, assistance, etc. Mais il arrive que dans leur développement même, ces fonctions acquièrent une portée régionale, voire provinciale, et ainsi impliquent la participation financière de la région ou de la Province. L'assistance organisée d'abord dans et par la municipalité rejoint la politique sociale de la Province, et le fardeau de l'assistance, d'abord local, devient à un certain niveau régional ou provincial. Ainsi en est-il de l'enseignement. Tout le problème consiste alors à déterminer dans quelle proportion les dépenses correspondantes doivent être attribuées à la communauté locale, et selon quel mode doit s'en effectuer la répartition régionale.

Les transferts de charges doivent donc se faire entre le gouvernement et les collectivités locales, et entre ces dernières, sur une base régionale ou autrement.

Ce n'est qu'après la répartition des fonctions ou des charges qu'on procèdera à l'attribution des sources de revenus entre les intéressés.

Nous ne croyons pas recommandable que le gouvernement partage avec les municipalités et les corporations scolaires le revenu de certaines taxes (taxe sur l'essence et autres), pour les raisons que nous exposons ci-après.

Il y a d'autres méthodes plus simples de venir en aide aux municipalités et aux corporations scolaires, et qui sont plus logiques et plus équitables pour les intéressés.

S'il y a lieu pour le gouvernement de verser des subsides aux municipalités, ces derniers ne devraient pas être versés aveuglément par tête ou selon les évaluations foncières, mais pour des fins spécifiques, de façon que seules les municipalités qui en ont besoin les retirent.

Zones marginales et municipalités satellites

Certains centres industriels entraînent à leur périphérie l'établissement d'agglomérations de diverses sortes.

En premier lieu, il y a le cas des individus qui s'établissent dans la campagne, le long des grandes routes qui conduisent à la ville où ils travaillent. Ainsi installées dans des municipalités rurales, ces personnes dont les impôts municipaux sont peu élevés et qui ont acquis l'emplacement qu'elles occupent à très bas prix, ne jouissent d'aucun service public comme l'aqueduc, les égouts, etc., et se construisent des habitations au petit bonheur, sans être assujetties à aucun règlement de construction, ni à aucune contrainte sanitaire. Cela va sans dire que les règles les plus élémentaires d'hygiène et de protection contre les incendies sont alors inconnues.

Il en est de même dans le cas de municipalités qui couvrent un territoire très étendu dont une grande partie n'est pas encore développée. On voit alors des habitations surgir en plein champ ou presque, loin du centre d'activité de la collectivité, en des endroits dépourvus de rues pavées, de services d'eau, d'égouts, d'éclairage, de transport et d'écoles, etc. Nous songeons en particulier, et pour ne citer qu'un exemple, à certains quartiers de la ville du Cap-de-la-Madeleine. Ces foyers qui naissent ainsi éparpillés et éloignés de la partie organisée du territoire sont une source de dépenses considérables pour la municipalité qui doit étendre au loin, à travers des régions inhabitées, ses services de toutes sortes.

Dans les deux cas qui précèdent, il naît une situation qui contient en germe les "slums" de demain, qui est une source de difficultés financières et administratives et qui présente un aspect disgracieux.

Certes, des ordonnances d'urbanisme sévères et rigoureusement appliquées préviendraient cet état de choses. On n'a pas manqué de nous le signaler. Mais l'aspect financier de cette question est important au

plus haut point et c'est celui qui nous touche de plus près, à cause de notre mandat. Aussi, sommes-nous d'avis que des mesures législatives — provinciales ou municipales — devraient être prises au plus tôt pour enrayer les tendances que nous venons d'indiquer.

En deuxième lieu, il naît autour de certaines municipalités, surtout celles qui sont industrielles, ce qu'on appelle des villes-dortoirs; ou simplement parfois des collectivités de même caractère qui se juxtaposent les unes aux autres.

De ces municipalités, les unes sont riches, les autres sont pauvres. Dans certaines localités s'installent de grandes entreprises et leurs administrateurs et leurs employés supérieurs. Ces entreprises sont une source locale de revenus considérables dont la municipalité profite et dont les contribuables sont d'autant libérés d'impôts. D'autres municipalités simplement résidentielles, dont la population se compose surtout d'une classe prospère, peuvent, à très peu de frais, s'assurer les services essentiels et un aménagement enchanteur du territoire, parce que la grande ville tout près se charge des dépenses qui profitent à toute la région comme les subsides aux hôpitaux, le soulagement de la misère, la construction des aqueducs, des viaducs, des ponts, de la grande voirie, etc.

A côté de ces municipalités qui n'ont pas de problèmes financiers ou administratifs, il se trouve des villes ouvrières, sans autre source de revenus que celle en provenance des individus qui les habitent, et sans autre moyen pour subvenir à ses cas de misère qui sont nombreux, parce que leurs contribuables sont des prolétaires.

Parfois, c'est la grande ville voisine qui succombe sous le poids des charges que ces voisinages lui imposent.

Ici, se pose le problème de l'entraide qui doit exister entre toutes ces municipalités quelle que soit leur condition. Plusieurs d'entre elles ne peuvent se payer, soit un système d'aqueduc ou d'égout, soit un service efficace d'incendie, soit une école d'un degré supérieur, soit un service d'éclairage, alors qu'il serait très facile, grâce à un organisme inter-municipal, de se procurer toutes ces choses. D'autres profitent, sans en payer leur quote-part, de ces avantages que leur offre la ville voisine.

Sans doute, existe-t-il des lois provinciales à ce sujet quant aux égouts, l'alimentation en eau, la prévention de l'incendie. Le service provincial d'hygiène et la Régie des services publics de Québec ont des pouvoirs étendus dans ce domaine. Les municipalités ont également la faculté de se grouper et de s'entendre sur plusieurs de ces questions. Mais, d'après ce que nous avons constaté, il y a des lacunes en ce domaine, et dans d'autres cas la loi ne semble pas efficace.

Par ailleurs, la solution réside souvent, dans la fusion de deux ou de plusieurs municipalités, sous forme d'annexions ou de la constitution de régions métropolitaines, afin de réduire des frais d'administration qui sont excessifs.

En d'autres circonstances, de simples ententes entre municipalités suffiraient, mais l'organisme requis pour les imposer, lorsque la chose est nécessaire, manque. Nous reviendrons plus loin, sur ce sujet, pour ce qui regarde le bien-être social et l'assistance publique.

Ce sont là autant de problèmes sérieux à étudier. Tout ce que nous pouvons faire c'est d'en signaler l'existence aux autorités compétentes et de proposer quelques solutions possibles.

LES DEPENSES

Avant d'aborder plus en détail l'étude des dépenses municipales, il convient de remarquer que celles de l'agglomération métropolitaine de Montréal représentent 60.3% des dépenses totales des municipalités québécoises. Elles se sont élevées jusqu'à 71.4% en 1933, mais depuis elles ont été en régression presque constante ¹.

Une autre constatation qui s'impose, c'est que les dépenses municipales sont en raison directe de l'industrialisation et de la densité de la population; ainsi en témoigne Montréal, la ville la plus industrialisée de la Province, dont le coût des services administratifs était en 1951, de \$24.20 à l'acre, et de \$76.50 par personne ². Il en est de même de presque toutes les dépenses, en particulier de celles de la voirie, de la protection et de l'administration, du bien-être social, de l'aqueduc, des égouts, etc.

Les dépenses des municipalités du Québec ont augmenté à peu près dans les mêmes proportions que celles des autres municipalités canadiennes, comme le révèle le tableau suivant :

TABLEAU I
Comparaison entre les dépenses des municipalités canadiennes
et celles des municipalités du Québec de 1934 à 1952,
et pourcentages d'augmentation ¹

	1934	1952	% d'augmentation
	(millions de dollars)		
Municipalités canadiennes	301.8	781.7	158.0
Municipalités du Québec	85.6	207.4	142.5

(1) A partir des données du volume *Documentation*, partie I, tableau 51.

(1) Cf. Tableau IX, chapitre II, volume III, Tome II.

(2) Cf. *Projet de Mémoire de la Cité de Montréal*, p. 51.

Un autre fait à signaler c'est que le montant annuel des subsides versés aux municipalités a tendance plutôt à décroître depuis 1933, alors que ceux des corporations scolaires s'accroissent sans cesse, comme le démontre le tableau qui suit:

Pourcentages des subsides que reçoivent les corporations municipales et les corporations scolaires, au regard de leurs dépenses courantes ¹

	1933	1939	1944	1947	1950	1952
Corporations municipales	8.7	15.0	2.1	4.4	1.1	3.1
Corporations scolaires	5.6	8.2	22.3	21.0	28.8	30.9

(1) Cf. notre rapport — Tableau VI, chapitre II, volume III, Tome II.

Enfin, avant d'entreprendre l'étude de quelques aspects de l'administration municipale qui méritent des commentaires, nous croyons utile de citer les quelques lignes suivantes d'un exposé qui fut présenté lors de la réunion de 1953 de la conférence de l'Institut d'Administration publique du Canada: "J'ai à peine besoin de vous rappeler que les activités dont les provinces et les municipalités ont la responsabilité, en vertu de la Constitution, sont importantes, et que le coût en augmente. Il suffit de mentionner simplement ces fonctions qui s'appellent l'éducation, le bien-être, la santé publique, l'assurance-santé, le logement et la voirie. Toutefois notre système de taxation s'est développé vers la centralisation de la perception des impôts à tel point que le gouvernement fédéral absorbe à peu près les trois-quarts des revenus publics" ¹.

Nous avons consacré des études particulières aux cas de Montréal et de Québec et des régions qui les entourent; nous n'y reviendrons donc pas, sauf lors de notre analyse des besoins financiers des municipalités et des corporations scolaires. D'ailleurs, d'une façon générale, les conclusions que nous avons à dégager de notre travail à ce sujet s'appliquent à ces agglomérations comme aux autres institutions locales de la Province.

Nous n'avons pas l'intention de faire une étude détaillée de toutes les catégories de dépenses municipales. Nous allons nous arrêter à celles qui sont les plus saillantes et qui, pour cette raison, présentent un pro-

(1) A Commentary by Donald Rowat on Federal Aid — A critique by Rodney Grey. Canadian Tax Journal March, April 1954, p. 115 (Traduction).

blème, soit parce qu'elles sont considérables et non proportionnées aux revenus des corporations locales, soit parce qu'elles ne relèvent pas entièrement de celles-ci, soit pour ces deux raisons à la fois.

Il n'y a pas de doute qu'il y a partout dans la sphère municipale, un arriéré considérable de travaux de construction et d'entretien, à cause des années de la crise et des économies du temps de guerre. En outre, c'est devenu un lieu commun de répéter que la condition actuelle des corporations municipales est due à l'industrialisation intense, au déplacement des masses, et à l'augmentation considérable de la population, surtout dans les centres urbains. Enfin, nous aurons tout dit, pensons-nous, lorsque nous aurons ajouté que la prospérité d'après-guerre a contribué à accélérer la demande pour l'amélioration de la voirie, pour un enseignement plus répandu et plus poussé et pour une aide sociale considérablement plus étendue et variée.

Afin de permettre à l'autorité locale d'exercer pleinement sa juridiction, il lui faut d'abord une autonomie relative, la détermination précise de ses fonctions, l'attribution de fonctions dont l'exercice ne dépasse pas sa compétence ni ses moyens financiers.

C'est dans cet esprit que nous entendons formuler nos conclusions.

Nous avons déjà abondamment traité des dépenses des municipalités, sous tous leurs aspects; aussi nous proposons-nous de n'aborder plus particulièrement que la question du bien-être social, de la voirie et du logement.

Bien-être et assistance publique

Ce sont les municipalités urbaines qui ont à supporter le plus lourd fardeau des dépenses de bien-être et d'assistance publique, ainsi qu'on l'a constaté précédemment, et parmi celles-ci, les villes de Montréal et de Québec¹. Ces dépenses sont, dans bien des cas, comme nous l'avons déjà dit, l'une des principales causes des déficits budgétaires ou du moins une entrave sérieuse au développement de certaines localités.

La responsabilité des municipalités à cet égard s'explique par le soin qu'elles prenaient, au début, de leurs pauvres et de leurs miséreux.

Mais les temps sont bien changés. L'aide sociale, la protection de la jeunesse, l'assistance publique ont pris des proportions et ont des exigences qu'on ne pouvait prévoir autrefois. Elles excèdent de beaucoup la capacité financière des municipalités urbaines. L'aide aux chômeurs

(1) Cf. Chapitre II, Volume III, Tome II, pp. 16 et ss.

n'était pas faite à l'origine pour les victimes de crises nationales et internationales, ni pour des personnes en état de travailler mais sans travail, et les ressources fiscales des autorités locales ne correspondent plus aux charges énormes que leur imposent les frais de bien-être social pris dans son sens le plus large.

D'un autre côté, tout cas de détresse, qu'il s'agisse d'un malade, d'un chômeur ou d'un sinistré, est un fait essentiellement local et toujours urgent. Il est donc de la plus haute importance que toute municipalité soit en état de se porter au secours de ceux de ses membres que l'infortune terrasse. On ne peut compter sur les gouvernements supérieurs pour organiser localement l'assistance jusque dans sa toute première phase. L'initiative doit donc être laissée aux municipalités qui assurent d'abord les premiers secours et mettent ensuite en mouvement les services provinciaux appropriés. Tout le problème consiste alors à déterminer quelle proportion de la dépense doit être laissée à la municipalité. Nous sommes d'avis que la loi de l'assistance publique devrait être révisée de façon à soulager dans une certaine mesure les municipalités, et cela en organisant l'assistance sur le plan régional là où les conditions l'indiquent, et en transférant à la Province la proportion la plus élevée de la dépense. Il n'y a rien dans nos lois qui permette d'en répartir le fardeau sur une base plus large.

Pour ce qui regarde la répartition de ces dépenses sur un district, nous croyons que la délimitation de ce dernier est peut-être toute trouvée dans l'unité sanitaire dont le ressort géographique est déjà déterminé.

Quant au chômage, nous en avons déjà discuté ailleurs ¹, nous préciserons simplement ici que, selon nous, le chômage *généralisé*, ne tombe pas sous la responsabilité de l'autorité locale, bien que dans l'intérêt des chômeurs il soit de la plus haute importance que les municipalités puissent mettre rapidement en oeuvre les mesures rémédiales prévues par les gouvernements supérieurs et qui ressortissent à leur compétence.

La voirie ²

Au cours des vingt-cinq dernières années, et pour l'ensemble des municipalités, par rapport aux dépenses nettes ³, y compris celles de l'ins-

(1) Cf. partie IV, chapitre IX.

(2) Dubé, Yves, *Problèmes économiques et institutionnels de la voirie dans la province de Québec*, étude spéciale V, Mémoire de l'Union des Municipalités de la province de Québec, op. cit. Cf. également volume *Documentation*, partie II, appendice I, tableaux 7, 9, 25, 28, 32, 33, 36.

(3) C'est-à-dire les dépenses moins les subsides reçus.

truction publique, ce sont celles de voirie qui ont augmenté le plus. C'est là un fait très sérieux à noter. Cet accroissement a surtout pris une allure très rapide depuis la fin de la guerre, et il s'est traduit par des sommes annuelles de plus en plus fortes dans le secteur métropolitain et urbain. Signalons toutefois qu'il a aussi manifesté une tendance à la hausse dans le secteur rural.

Mais c'est dans les municipalités urbaines en dehors de la zone métropolitaine de Montréal beaucoup plus encore que dans cette dernière région, que le mouvement des investissements a été accentué; c'est également depuis 1947 qu'il a fait une vigoureuse poussée, coïncidant avec la montée des dépenses courantes de voirie.

Cependant même si, dans la zone métropolitaine, la dette obligatoire pour fins de voirie a décru substantiellement de 1939 (on pourrait même dire de 1933) à 1950, elle a fortement augmenté depuis 1950. Par suite de la pression des besoins, les municipalités durent se résoudre à engager dans la voirie de fortes sommes pour assurer dans leurs limites une circulation routière convenable.

La voirie ne peut plus être considérée comme un service exclusivement local.

Le plupart des mémoires que nous ont présentés les municipalités urbaines et les principales associations¹ ont adopté le même point de vue.

Ce vaste, difficile et complexe problème de la voirie ne se pose pas de la même façon pour toutes les municipalités tant du point de vue de la juridiction que de celui des responsabilités financières. Dans le cas des municipalités rurales, surtout celles où il n'y a qu'une voie principale qui n'est autre que la route provinciale, il est assez facile de déterminer qui doit en assumer les frais. Mais la question se complique davantage

(1) L'Union des municipalités de la province de Québec, la Chambre de Commerce de la province de Québec, la Chambre de Commerce de Québec, The Montreal Board of Trade, le Conseil d'Orientation économique du Saguenay, l'Association des Manufacturiers Canadiens, l'Association des Ingénieurs Professionnels, la Cité de Montréal, la Cité de Québec, la Cité de Sillery, la corporation municipale du Comté de Beauce, la cité de Hull, la cité de Chicoutimi, la cité de Grand-Mère, la ville de Rimouski, la cité de Rivière-du-Loup, la cité de Lévis, la cité des Trois-Rivières, la cité du Cap-de-la-Madeleine, la cité de Lachine, la ville de Mistassini, la ville de Jonquière, la ville de Port-Alfred, la ville d'Alma, la ville de Viverbend, la ville d'Île Maligne, la municipalité de Naudville, la paroisse de St-Joseph d'Alma, la ville de Montmagny, la corporation municipale de Ste-Perpétue, ville de La Tuque, les municipalités de cités et villes de l'Ouest du Québec (Amos, Bourlamaque, Cadillac, La Sarre, Malartic, Rouyn, Val d'Or). Certains de ces mémoires fournissent des renseignements très précis et très intéressants sur les dépenses de voirie dans la limite des municipalités en question.

quand il s'agit de municipalités urbaines d'une certaine étendue, possédant plusieurs grandes rues auxquelles aboutissent des routes qui peuvent être ou provinciales ou de simple communication régionale. Enfin la situation devient encore plus confuse dans le cas des grandes villes qui sont souvent le carrefour de plusieurs routes importantes; elle est davantage difficile à démêler lorsqu'il s'agit de villes métropolitaines. Il est donc de première importance, à cause des juridictions et des responsabilités financières, qu'on détermine aussi exactement que possible l'usage auquel les divers secteurs de voirie doivent servir.

Quoi qu'il en soit, l'Union des Municipalités recommande que le gouvernement prenne "à sa charge le financement de la construction, de la réfection et de l'entretien, tant en hiver qu'en été et sur tout leur parcours, des routes de caractère provincial, même pour la partie. . . qui se trouve à l'intérieur des limites municipales" ¹.

Nous approuvons cette recommandation tant pour ce qui regarde les municipalités urbaines que les municipalités rurales.

Taxe de vente et taxes sur l'essence (gazoline)

Les municipalités et les corporations scolaires ont demandé d'être exonérer des taxes de vente fédérale et provinciale sur leurs achats et de la taxe sur la gazoline. Nous reviendrons sur le sujet.

Urbanisme et logement

Ici encore, il s'agit de fonctions dont l'initiative ne peut être complètement enlevée aux municipalités, bien que la dépense correspondante devrait être en très grande partie attribuée à la Province. Il appartient en effet à la municipalité d'imposer ses règlements d'urbanisme et de décider si telle zone de taudis doit être rasée et reconstruite. Il doit donc, dans toute municipalité d'une certaine importance, exister un service d'urbanisme et de logement, — par lequel sont mises en oeuvre les lois de la Province. Quant au coût, il appartient à la Province de déterminer dans quelle proportion s'en effectuera le partage puisqu'il exige en règle générale des municipalités elles-mêmes une participation proportionnée à leurs revenus.

(1) Mémoire de l'Union des municipalités, pp. 173 et 174.

L'ENDETTEMENT ET LE SERVICE DE LA DETTE

Plusieurs mémoires y compris ceux qui ont été soumis par les municipalités et par leurs deux grandes associations nous ont signalé l'appesantissement de la dette sur leurs ressources financières.

De plus, les chiffres qui nous ont été fournis ont suffisamment mis en relief l'importance des sommes que les municipalités et les commissions scolaires doivent chaque année attribuer à même leurs revenus au service de la dette, pour qu'il soit nécessaire de revenir plus longuement sur cette question. Il s'agit surtout dans cette partie de nos commentaires de montrer que les diverses constatations dont on nous a fait part étaient fondées sur une réalité qui, sans être nécessairement alarmante, ne doit pas échapper à notre attention.

En résumé, le dette obligataire (brute) de Montréal et des municipalités du territoire métropolitain qui avait atteint depuis 1930 son point le plus bas en 1950, soit: \$223.9 millions, était remontée à environ \$261 millions, en 1954.

La dette obligataire des autres municipalités urbaines passait de \$119.2 millions en 1944 à \$312.7 millions en 1952.

Celle des municipalités rurales qui n'était que de \$7.3 millions, en 1944, atteignait en 1954 \$40.9 millions¹.

On peut donc conclure de ce qui précède que, du point de vue des ressources, du niveau d'endettement et surtout de son coût, il existe un réel problème du crédit municipal.

Plusieurs municipalités nous ont exposé la difficulté à laquelle elles avaient à faire face lorsqu'elles voulaient emprunter des sommes relativement modiques pour le financement à long terme de travaux permanents.

Il est parfois difficile pour les corporations locales de négocier des emprunts, soit à cause du montant modeste en jeu, soit à cause de la longueur du terme de remboursement, soit à cause de la difficulté de faire absorber un emprunt de ce genre par le public lorsqu'il s'agit de municipalités nouvelles ou inconnues.

A la Commission métropolitaine de Montréal, on contourne ces obstacles, en groupant les emprunts de plusieurs municipalités, et même plusieurs emprunts d'une même municipalité, de façon à former un mon-

(1) Cf. Chapitre II, Volume III, Tome II, pp. 71 et ss.

tant intéressant que la Commission elle-même emprunte au moyen d'une émission d'obligations en son nom et sous sa garantie et celle des municipalités intéressées. Rien d'analogue, apparemment, ne se fait ailleurs.

En Belgique, on a déjà résolu ce problème depuis près d'un siècle. Ici au Canada, il semble qu'on ait fait de même autrefois, grâce au "fonds consolidé d'emprunt municipal" qui existait sous l'Union et qui s'est continué durant quelque temps après la Confédération ¹.

C'est pourquoi l'Union des Municipalités recommande la constitution d'un organisme de crédit municipal, "public ou privé. S'il est public, c'est-à-dire, si c'est une institution gouvernementale, on peut l'établir selon la formule présentement en usage en Alberta et qui ressemble sous certains aspects à celle qui existait au pays à l'époque des Deux Canadas. Si cet organisme doit être privé, on peut s'inspirer, dans une certaine mesure, de la formule de crédit communal belge, mais en l'adaptant, cela va sans dire, aux conditions économiques et sociales de notre Province" ².

Nous n'avons pas d'autres commentaires à faire au sujet de l'endettement des municipalités et des corporations scolaires, d'autant plus que leurs emprunts sont sous le contrôle absolu de la Commission municipale de Québec.

En résumé, comme on vient de le voir dans les pages précédentes, la dette globale des institutions locales a grossi d'une façon presque démesurée et sûrement d'une manière anormale dès la première phase de la dépression. Les statistiques en effet nous révèlent que de 1930 à 1933, la dette globale nette des municipalités et des corporations scolaires de

(1) Le système belge consiste en "l'idée de conférer le crédit municipal à une société anonyme, dont les actions seraient exclusivement possédées par les communes, lesquelles auraient ainsi la double qualité d'actionnaires et d'emprunteurs" ("Les Annales de l'Economie collective" (Revue de Genève) janvier-février 1951, p. 6. Le crédit communal de Belgique, par Raymond Denucé). En somme, il s'agirait pour nous d'une coopérative de crédit municipal et scolaire.

"Le fonds consolidé d'emprunt municipal" avait pris naissance dans le Haut-Canada. Sous l'Union, l'application en fut étendue au Bas-Canada. Lors des règlements de compte auxquels donna lieu la mise en vigueur de la Confédération, la province de Québec reçut en partage 1,500,000 livres sterling montant qui constitua la mise de fonds initiale. Les municipalités furent autorisées à emprunter "sur le crédit du dit fonds", pourvu que la totalité de leurs emprunts n'excède pas 20% de leur évaluation foncière. La loi définissait à quoi pouvait servir ces emprunts. Le taux d'intérêt à payer ne devait pas excéder 6%. Chaque année cependant l'emprunteur devait payer 8% du montant emprunté. Sur réception de ce versement, le Receveur général qui administrait ce fonds retenait le montant des intérêts et créditait le solde en amortissement du capital jusqu'à l'échéance, ce qui réduisait d'autant le montant à payer alors. (S.R.Q. 1888 — Titre IV — Ch. V — Section XVI).

(2) Mémoire de l'Union des municipalités, Mémoire général, p. 171.

la province de Québec est passée de \$353.8 à \$480.5 millions, soit une augmentation de 35.8% en trois ans seulement. Durant cet intervalle, la dette obligataire du gouvernement de la province de Québec avait monté de 54.8%, étant évaluée à \$54.0 millions en 1930 et à \$83.6 millions en 1933 ¹, mais cet accroissement proportionnellement plus fort pour la Province que pour les municipalités ne doit pas masquer l'écart de plus de \$126.0 millions entre la dette municipale de 1930 et celle de 1933 ².

Toutes ces questions méritent une étude attentive.

LES REVENUS

Les revenus municipaux de la province de Québec ont eu les mêmes tendances que ceux des municipalités canadiennes, comme le révèle le tableau suivant :

TABLEAU II

Comparaison entre les revenus des municipalités canadiennes et celles des municipalités du Québec, de 1934 à 1952, et pourcentages d'augmentation ¹

	1934	1952	% d'augmentation
	(millions de dollars)		
Municipalités canadiennes	294.1	650.8	121.3
Municipalités du Québec	73.1	178.3	143.9

(1) Cf. volume *Documentation*, partie I, tableau 50.

On se rendra compte par ce qui suit de l'importance relative de chacune des sommes de revenus du gouvernement provincial et de l'ensemble des municipalités durant les années 1930, 1939, 1945 et 1951.

(1) Cf. *Comptes publics de la province de Québec* pour l'exercice finissant le 30 juin 1930 et le 30 juin 1933.

(2) Rappelons que la dette des fabriques et des syndics de paroisses catholiques s'éleva à \$58,435,697 au 31 décembre 1953. Estimé des experts de la Commission.

TABLEAU III

Importance relative de chacune des sources de revenus du gouvernement provincial et de l'ensemble des municipalités dans la province de Québec pour les années 1930, 1939, 1945 et 1951

	1930			1939			1945			1951		
	provin- cial %	muni- cipal %	total %									
Taxes, licences, permis et droits :												
Revenu personnel	—	—	—	—	2.1	1.5	—	—	—	—	—	—
Corporations	7.4	—	3.0	8.8	—	4.7	0.8	—	.1	22.1	—	15.3
Droits de succession	15.1	—	6.1	16.6	—	8.9	5.0	—	3.3	4.0	—	2.8
Taxe foncière	—	75.6	50.3	—	57.4	40.1	—	57.3	32.8	—	50.8	22.8
Taxes de ventes générales	—	—	—	—	4.8	3.3	16.7	8.0	12.4	11.5	13.8	14.1
Taxes sur les liqueurs y compris les revenus provenant de la vente des liqueurs	23.7	—	9.6	10.9	—	5.8	18.8	—	12.6	10.0	—	6.9
Taxes sur la gasoline	9.7	—	3.9	14.4	—	7.7	10.0	—	6.7	15.3	—	10.6
Licences de véhicules-moteurs ..	11.8	—	4.8	9.4	—	5.0	6.3	—	4.2	6.0	—	4.1
Taxes sur le tabac	—	—	—	—	—	—	3.8	—	2.6	2.8	—	2.0
Taxes d'amusement	1.7	.9	1.2	1.3	.6	1.1	1.2	.8	1.3	1.2	.5	1.0
Taxes et licences diverses	19.7	9.3	13.3	13.3	7.2	1.2	14.5	8.8	14.7	12.7	10.0	13.3
Total des taxes, des licences, etc. .	89.3	85.6	93.0	74.7	72.2	90.3	71.4	74.9	90.5	85.4	75.1	92.9
Autres revenus provenant du public	0.7	10.1	7.0	1.3	12.9	9.7	.7	15.7	9.4	1.7	13.3	7.1
Total du revenu provenant du public	89.9	95.7	100.0	76.1	85.1	100.0	72.1	90.6	100.0	87.1	88.4	100.0

Source: Reproduction du tableau 12, p. 28, op. cit.

En résumé, à part l'impôt foncier, la seule autre taxe municipale et scolaire de quelque importance et dont le rendement s'est accru constamment jusqu'ici est la taxe de vente au détail. Elle présente cependant deux inconvénients sérieux : son rendement n'est pas égal, en ce sens que, si elle rapporte beaucoup dans les grands centres, elle rapporte très peu dans les petits; elle ne peut donc être d'un grand secours à ceux-ci, comme source locale de revenus; en deuxième lieu, elle est préjudiciable au commerce de certaines localités limitrophes ou frontières, à cause de son inexistence dans la municipalité adjacente ou la province voisine.

Quoi qu'il en soit, nous recommandons fortement, dans l'éventualité où le gouvernement continuerait de l'imposer, que cette taxe, au taux de 5 %, s'applique, pour fins municipales et scolaires, à toutes les régions de la Province, ce qui en augmenterait considérablement le produit et serait plus équitable. Tout dépendra de l'entente qui interviendra entre les gouvernements quant au partage des champs de taxation.

Nous ne sommes pas partisans des théories en vertu desquelles on distingue les impositions destinées à assurer des services à la propriété et celles qui servent à en assurer aux personnes; nous ne pensons pas que les taxes doivent être imposées uniquement à ceux qui sont appelés à profiter de leur rendement. Mais tout de même, nous sommes bien d'avis qu'on ne peut demander à l'impôt foncier qui, la plupart du temps, est presque l'unique source de revenus, de fournir l'appoint supplémentaire requis pour pourvoir non seulement aux besoins scolaires, à ceux de la propriété foncière et aux services normaux de la municipalité, mais aussi pour financer les services sociaux.

L'idéal, tous l'admettent, est que chaque gouvernement finance, avec les revenus qu'il prélève lui-même, les fonctions ou les services dont il est responsable. Mais, lorsqu'il s'agit des municipalités et des corporations scolaires, cela devient de plus en plus difficile pour les raisons que nous avons maintes fois données, au cours de notre rapport.

De toute façon, les municipalités ne peuvent sortir de l'impasse où elles se trouvent que de quatre manières que nous allons examiner rapidement:

Au moyen d'une nouvelle répartition des fonctions. C'est ce que nous avons tenté de faire dans notre étude des dépenses, tant pour ce qui regarde les municipalités en général, que les villes de Québec et de Montréal.

Il peut être préférable que la municipalité administre un service dont elle ne contrôle pas toute la dépense, celle-ci étant du ressort du gouvernement provincial, comme dans le cas de l'assistance publique et autres, mais alors sa contribution doit être réduite au minimum requis pour qu'elle soit intéressée à bien remplir sa tâche.

Au moyen de l'accroissement du rendement des impôts actuels. Ceci ne semble à peu près possible que dans le cas de l'impôt foncier que nous étudierons ci-après. Quant au reste, il y a très peu à gagner.

Au moyen de nouvelles sources de revenus. En théorie, ceci peut se faire de deux façons: a) en créant une nouvelle source d'imposition. Les administrateurs municipaux ont fait preuve de beaucoup d'ingéniosité dans le passé, on l'a constaté aux dernières pages de notre premier chapitre sur l'évolution des institutions municipales; il y a peu à attendre de ce côté; b) en cédant aux municipalités un pouvoir d'imposition que le gouvernement utilise déjà. Ici, il y a deux solutions possibles: le gouvernement peut céder en entier son pouvoir de taxation *vg.* taxe de vente, impôt sur le revenu, taxe d'amusement, ou bien il peut adopter le système belge en vertu duquel, la commune, concurremment au pouvoir central, décrète son propre impôt sur le revenu¹.

Il ne s'agit pas ici d'un partage d'impôt puisque, bien que l'assiette et l'incidence de ce dernier soient les mêmes, chaque gouvernement décrète son imposition et en fixe le taux.

Au moyen de subsides. Les subsides peuvent revêtir deux formes: les subsides proprement dits qui peuvent être conditionnels ou non, et le partage du produit des impôts.

On fait valoir deux objections sérieuses à l'octroi de subsides aux gouvernements locaux par le gouvernement provincial: ces subventions, dit-on, placent l'administration qui reçoit sous la dépendance de celle qui subventionne et la première se trouve à dépenser des fonds pour lesquels elle n'a pas prélevé d'impôt, ce qui va à l'encontre de la responsabilité publique du corps local.

(1) Le mécanisme de perception fonctionne à peu près comme suit: le contribuable remplit une seule feuille d'impôt qui est émise par l'autorité centrale. Cette feuille contient un espace qui est réservé à l'autorité centrale, et l'autre qui est réservé aux autorités locales. Dans le premier est indiqué le taux de l'impôt du pouvoir supérieur, auquel le contribuable ajoute l'estimation de son revenu et le montant de taxe qu'il doit payer. Dans le second est indiqué simplement le taux de l'impôt local, auquel le contribuable n'a qu'à ajouter le montant de taxe dont il est redevable. Le contribuable après avoir rempli sa formule, la retourne au percepteur central avec le paiement de ses deux impositions, et le percepteur remet à la municipalité l'impôt qui lui revient.

Quoi qu'il en soit, il est difficile d'établir une méthode d'attribution des subsides satisfaisante pour tous les intéressés.

Jusqu'ici les méthodes en vigueur ne réussissent pas à donner pleine satisfaction ¹.

Il y a en deuxième lieu, les subsides conditionnels qui sont donnés pour des fins bien déterminées, à des taux connus. On invoque contre eux qu'ils tendent à orienter les dépenses locales vers des fins qui ne sont pas toujours celles qui conviennent le mieux, et qu'en outre elles exposent l'autorité locale à s'engager dans des réalisations qu'elle n'aura pas les moyens financiers de maintenir. Il nous semble toutefois que cet argument est plus ou moins sérieux, car si le gouvernement s'engage à payer un pourcentage du coût des aqueducs ou des égouts, ou d'un appareil à incendie dans toutes les municipalités dont la population ne dépasse pas un certain nombre d'habitants, et dont les revenus sont inférieurs à un certain montant, on ne peut concevoir que les intéressés puissent commettre des abus de ce côté. Il suffit que les objets des subventions soient déterminés avec discernement et que la Commission municipale exerce là, comme ailleurs, son droit de surveillance. Dans le cas présent les subsides sont versés selon les besoins ou au moins selon le service rendu.

Au moyen du partage des sources de revenus. Enfin, il existe une forme détournée ou indirecte de subside, c'est celle du partage du produit de certaines taxes provinciales, comme celle sur l'essence (gazoline), avec les municipalités. Suivant ce mode, le gouvernement remettrait à celles-ci une partie du produit de cette taxe ou d'une autre, pour des fins et selon un critère à déterminer.

Ici encore les objections à cette proposition ne manquent pas.

D'abord, pourquoi le gouvernement provincial cèderait-il aux municipalités, une partie de la taxe sur l'essence, lorsqu'il a des travaux considérables de voirie à faire dans des régions où cet impôt ne rapporte à peu près rien — les régions productives de revenu ne doivent-elles pas fournir les fonds nécessaires aux régions qui n'en ont pas ? Pourquoi donner une part de ces revenus à des municipalités riches qui n'ont à peu près pas de travaux de voirie à entreprendre ? Pourquoi prélever

(1) Sur ce sujet des formules adoptées pour distribuer les subsides, cf. *The Reorganization of Provincial-Municipal Relations in Nova Scotia. A Report by the Nova Scotia Municipal Bureau, December 1949, p. 123; Progress Report, July 1953, by the Ontario Provincial-Municipal Relations Committee; Manitoba Provincial-Municipal Committee Report, February 1953, pp. 76, 106 et 107.*

une partie de la taxe perçue dans les centres où elle rapporte le plus et où les besoins de voirie sont les plus urgents, pour en faire remise à des municipalités où cette taxe ne rapporte rien, mais qui sont prospères déjà et qui n'en ont pas besoin ?

Où est la logique d'un tel système ? Si le gouvernement veut subventionner la construction de routes, de rues et de chemins, il n'a qu'à décréter qu'il versera pour cette fin, à même ses revenus, à une certaine catégorie de municipalités, ou à toutes, un pourcentage déterminé du coût de construction. Cela est beaucoup plus simple, plus direct, et plus équitable. Il pourrait peut-être augmenter d'un cent par exemple, sa taxe sur l'essence et en distribuer le produit pour aider aux frais de la voirie municipale, selon certains moyens ou conditions à déterminer.

Nous ne croyons pas recommandable que le gouvernement partage avec les municipalités et les corporations scolaires le revenu de certaines taxes (taxe sur l'essence et autres).

L'impôt foncier

De toutes les sources locales de revenus, c'est la taxe foncière qui, demeure encore la plus importante des ressources tant par ce qu'elle rapporte, que par son caractère particulier et l'incidence qu'elle peut avoir sur les biens imposables et sur le contribuable.

Depuis trente ans, la politique municipale à l'égard de la taxation foncière peut en général se résumer ainsi : évaluation basse, arbitraire, sans relation avec la valeur réelle des biens-fonds.

Cette pratique fautive, n'a produit comme résultats qu'une dépréciation de la valeur réelle des biens-fonds; un affaiblissement du pouvoir d'emprunt individuel et collectif; le favoritisme ou l'injustice à l'égard de certains propriétaires; une concurrence stérile et inéquitable entre municipalités; une disparité de situation financière entre municipalités voisines; une incompréhension totale de la part des contribuables propriétaires du véritable rôle économique et financier de la taxe foncière¹.

Fort heureusement, plusieurs municipalités, surtout les plus importantes, ont pris depuis quelques années une attitude plus rationnelle à l'égard de l'imposition foncière.

(1) Voir à ce sujet quelques exemples intéressants cités dans le mémoire de l'Union des Conseils de Comté où l'on fait remarquer que certaines municipalités jouissant des revenus de la taxe de vente ont aboli la taxe foncière.

Assiette de l'impôt foncier

Sont imposables, selon nos lois municipales, tous les immeubles, y compris ceux qui le sont par destination, sauf ceux qui sont spécifiquement exemptés. Ainsi donc en dehors des exemptions que la loi accorde, tout bien-fonds doit être imposé.

Caractères différents des biens-fonds imposables

L'impôt foncier, en raison du caractère des propriétés taxées, peut varier et en réalité varie beaucoup d'une municipalité à l'autre. Cette disparité peut devenir encore plus marquée quand, dans un territoire municipal, existent de nombreux biens-fonds que la loi exempte des taxes foncières; c'est sans doute là un cas répandu, mais qui est particulièrement frappant dans les municipalités où dominent les services administratifs, éducatifs et hospitaliers : propriétés gouvernementales, collèges et universités, écoles spécialisées, hôpitaux, établissements religieux, etc.

Cette inégalité très apparente des municipalités entre elles par rapport au rendement de l'impôt foncier résulte de facteurs étrangers au caractère de l'institution municipale. L'autorité supérieure peut ici intervenir efficacement pour répartir équitablement entre municipalités les charges économiques et sociales.

Évaluation foncière et méthodes d'estimation

Au cours de nos séances publiques, nous nous sommes enquis auprès des administrateurs municipaux qui ont comparu devant nous, en différentes parties de la Province, quel était, en pourcentage, l'écart entre l'évaluation municipale et la valeur réelle des biens-fonds dans leur municipalité. Tous nous ont donné sans hésitation le renseignement demandé. Nous avons alors constaté deux choses: en premier lieu, que les estimations de valeur oscillaient généralement entre 10 et 70% de la valeur réelle; en deuxième lieu, que tous comprenaient parfaitement ce qu'on entendait par *valeur réelle*.

Nous reviendrons sur le premier point lorsque nous traiterons des méthodes d'évaluation et nous passons immédiatement au second.

La loi prescrit que les immeubles doivent être évalués à leur valeur réelle. C'est la meilleure façon d'assurer l'égalité de tous devant

l'impôt, qu'il s'agisse des individus, des corporations et des municipalités qui ont à acquitter des impôts de répartition. La loi sur ce point est la même dans tout le Canada.

D'où vient que, dans le langage courant et dans la vie de tous les jours, tout le monde comprend ce que c'est que la valeur réelle? C'est que chacun sait très bien comment il procède lorsqu'il veut acheter un immeuble. Est-ce que pour être certain alors de payer ce dernier selon sa vraie valeur, l'acquéreur éventuel ne s'informerait pas d'abord de l'état physique et du coût de construction, autrement dit de la valeur de remplacement du bien-fonds qu'il a en vue? Est-ce que, en second lieu, il ne prendra pas en note les revenus qu'il rapporte, afin de se rendre compte, après les avoir capitalisés, s'il fait un bon placement? Enfin, ne s'informerait-il pas de la valeur courante ou du prix du marché de cette propriété, des propriétés semblables, ou des immeubles en général, afin de se rendre compte s'il fait une bonne affaire? L'acheteur avisé procède de cette façon car il sait bien qu'il ne peut connaître la valeur réelle de ce qu'il achète sans obtenir ces données élémentaires.

Voilà les facteurs dont la combinaison produit la valeur réelle, et que tout bon estimateur municipal, comme tout bon acquéreur, prendra en considération au moment d'évaluer un immeuble. Il n'y a pas d'exception à cette règle, sauf que si l'évaluateur ne peut utiliser qu'un ou deux des critères ou facteurs mentionnés plus haut, il n'utilisera que celui ou ceux qui seront à sa disposition, mais avec un seul objectif en vue : celui d'établir la valeur d'échange du bien à évaluer.

Tout ceci repose sur le bon sens et c'est la loi même.

C'est l'estimateur municipal qui détermine cette valeur, et c'est ainsi qu'il doit la déterminer sous son serment d'office.

Ce n'est pas notre rôle d'enseigner comment doivent se faire les évaluations, mais nous avons cru qu'il était nécessaire de rappeler ces principes élémentaires, en face de la situation qui nous a été révélée et que tous déplorent, situation qu'on attribue bien à tort à la complexité du problème, alors qu'il n'y a au fond qu'incompréhension ou négligence.

C'est un fait admis : les évaluations municipales pour les fins de l'impôt foncier, dans la majorité des cas, sont trop basses et manquent d'uniformité. Les méthodes qu'on applique — et ceci nous ramène à notre premier point — sont défectueuses.

A la fin de nos commentaires sur l'impôt foncier, nous ferons une suggestion pour remédier à la situation présente.

Taux de la taxe

Le taux de la taxe est inévitablement lié à l'évaluation. C'est une raison pour laquelle l'évaluation doit être bien faite. Dans le cas des cités et villes, la loi limite la taxe foncière générale à 2% de la valeur réelle des biens-fonds. Tel n'est pas le cas des municipalités régies par le Code municipal ni des commissions scolaires, urbaines aussi bien que non urbaines¹. A ces institutions la loi ne pose pas de limites.

On peut dire, au terme de ces brèves constatations, que le taux moyen de la taxe foncière dans la province de Québec est, sauf quelques rares exceptions, plutôt bas.

Exemptions et commutations de la taxe foncière

Il importe d'ajouter quelques précisions aux considérations contenues dans les pages précédentes sur ce sujet. Plusieurs municipalités, dans les mémoires qu'elles nous ont soumis, ont attiré notre attention sur les difficultés financières que leur suscitent les exemptions d'impôt. Dans les recommandations qu'elle nous faisait, l'Union des Municipalités a très bien exprimé ce point de vue. Cette opinion a reçu l'appui de plusieurs grands organismes d'intérêt civique et de plusieurs institutions compétentes en la matière².

Certains chiffres sur la valeur des biens-fonds exemptés de nos municipalités mettent en relief la privation de revenus qu'entraînent ces exemptions et commutations³.

C'est à même les impôts que les municipalités acquittent le coût des différentes fonctions qu'elles exercent et des services qu'elles ren-

(1) Sauf pour ce qui regarde les commissions scolaires de Québec et de Montréal, dont la loi fixe les taux d'imposition (32 Vict. c. 16); en 1952, cependant une loi spéciale a permis au Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal de fixer le taux de la taxe à discrétion, mais il ne doit pas dépasser vingt *mills* au dollar (1-2 Eliza. II, c. 116, art. 2).

(2) Voir les mémoires des associations suivantes: la Chambre de Commerce provinciale, la Chambre de Commerce de la Cité de Québec, la Chambre de Commerce de Hull, la Chambre de Commerce de Chicoutimi, The Montreal Board of Trade, l'Union des Liges de Propriétaires de la province de Québec Inc., le Conseil d'Orientation économique du Saguenay, la Chambre des Notaires de la province de Québec, le Conseil de la vie française, la Corporation des Ingénieurs professionnels de la province de Québec. Seul le mémoire de l'Association des Manufacturiers canadiens ne partage pas les vues des autres associations à l'endroit des commutations de taxes en faveur des établissements industriels. Mais ce n'est que sur ce point qu'il diverge des autres.

(3) Cf. volume *Documentation*, partie I, tableau 16.

dent. Les propriétaires des immeubles exemptés d'impôts profitent comme les autres de ces fonctions et services. S'ils n'en acquittent pas leur part de frais, d'autres auront à l'acquitter. Tous les propriétaires fonciers doivent acquitter leur part d'impôts, sous une forme ou sous une autre — paiement de l'impôt ou versement de subsides pour en tenir lieu — qu'il s'agisse des régies d'état ou des gouvernements supérieurs.

Quant aux autres institutions exemptées du paiement de cet impôt, l'Union des municipalités recommande ce qui suit :

“Les institutions à caractère non lucratif, et qui ne sont pas exclusivement au service de la population locale, doivent sans aucun doute, sous le rapport de la taxe foncière, être traitées différemment des institutions à but lucratif ou des entreprises. Mais dans ces cas, les municipalités devraient pouvoir compter sur un revenu équivalent à la valeur de la taxe foncière, que ce revenu soit versé par les institutions contre un subside provincial ou que ce revenu provienne d'un subside provincial accordé directement à la municipalité”¹.

Mais se demande-t-on, comment un corps public peut-il en taxer un autre ou encore, comment les institutions locales peuvent-elles, d'un côté réclamer l'exemption du paiement aux gouvernements supérieurs, des taxes de vente et sur l'essence, et, d'un autre côté exiger des mêmes gouvernements, le paiement ou l'équivalent de l'impôt foncier. Si l'autorité locale doit être libérée des impôts provinciaux et fédéraux est-ce que, à plus forte raison et en vertu du même principe, les gouvernements provinciaux et fédéraux ne doivent pas être libérés des impôts municipaux?

A cela, il y a deux réponses: lorsque les gouvernements supérieurs acquittent l'impôt foncier, ils se trouvent, en somme, à payer le prix de services que la municipalité leur rend à eux comme aux autres contribuables: services de voirie, de police, d'incendie, etc.; en outre, les immeubles gouvernementaux ne sont pas installés dans toutes les municipalités, mais là où ils le sont, ils servent en grande partie à toute la province, ou à toute une région. Pourquoi, une municipalité comme Québec, Montréal ou Saint-Vincent-de-Paul près de Montréal — pour ne citer que les cas extrêmes — seraient-elles tenues de leur fournir gratuitement les services dont nous avons parlé? Ce n'est qu'en payant leur part du coût de ces derniers, que les gouvernements intéressés se trouveront à en répartir équitablement la charge entre tous les contribuables.

(1) Mémoire général de l'Union des municipalités, p. 168, par 25.

Interrelations sur le plan municipal des politiques d'imposition foncière

La répartition de la taxe doit être juste et équitable entre les contribuables et entre les diverses catégories de contribuables, peu importe la localité où ils se trouvent, et entre les divers biens taxables.

Il en est nécessairement de même des évaluations foncières: elles doivent être uniformes. Voici, en résumé, les raisons qu'invoquent les notaires en faveur de cette uniformité¹ :

1 — “L'uniformité des évaluations municipales est désirable au point de vue du crédit financier des municipalités de la province.”

2 — Elle “est désirable au point de vue du crédit personnel du propriétaire qui désire emprunter sur hypothèque”.

3 — Elle “est désirable pour l'établissement des valeurs successorales immobilières”².

4 — Elle “est désirable pour répartir plus équitablement les différents octrois provinciaux”³.

Pour conclure cette brève analyse des principaux aspects de l'imposition foncière, nous empruntons au mémoire que nous a présenté la Corporation des Ingénieurs professionnels de la province de Québec les remarques suivantes qui paraissent refléter les opinions d'un grand nombre d'associations d'intérêt civique et de contribuables :

“Dans l'intérêt des municipalités, autant que des contribuables, il serait nécessaire d'effectuer une révision générale de la base de l'évaluation. Il existe présentement de fortes anomalies dans l'application de l'imposition foncière à cause de l'absence d'uniformité — nous pourrions dire à cause du caractère arbitraire des modes d'évaluation des propriétés. Tout en admettant que la révision de la base de l'évaluation est un problème complexe, qui demandera beaucoup d'étude, il n'en reste pas moins que la tendance générale devrait être à l'uniformité, c'est-à-dire à l'établissement d'un taux d'imposition appliqué à la valeur *réelle* d'un bâtiment, et non à une fraction arbitraire de cette valeur (contrairement aux stipulations de la loi) — sans pour cela qu'il soit nécessaire d'augmenter le montant d'imposition de la propriété moyenne (le taux de taxation devant être simplement révisé). Les avantages de cette méthode sont évidents :

“a) la propriété ayant une évaluation plus élevée, le pouvoir d'emprunt de la municipalité se trouverait accru en proportion;

“b) la base d'évaluation étant plus uniforme, les ententes entre municipalités d'une même région ou d'un même comté seraient facilitées : établissement de

(1) Mémoire de la Chambre des Notaires, op. cit., p. 28 à p. 35.

(2) Ibid., p. 35. Ce point de vue est appuyé par l'Union des ligues de propriétaires de la province de Québec et par la plupart des autres organismes qui nous ont soumis leur avis sur la question de l'impôt foncier.

(3) “Les octrois accordés par notre Province le sont entre autres pour fins municipales ou scolaires,” cf. idem.

plans communs d'urbanisme, de lotissement et de services, de protection contre les incendies, avec tous les avantages économiques qui résulteraient d'une utilisation plus efficace de ces facilités..."

En guise de conclusion, nous nous permettons de faire la suggestion suivante :

L'impôt foncier doit être retenu comme source de revenus municipaux et scolaires pour cinq raisons principales: a) il est stable et de nature à produire un minimum de revenu appréciable, en tout temps; b) il est facile à évaluer et à percevoir, ce qui assure aux budgets locaux une base sûre d'estimation de revenus; c) il est familier aux administrateurs locaux et peut être utilisé avec une égale efficacité dans les municipalités urbaines comme dans les municipalités rurales; d) il offre une garantie de perception éventuelle à cause de son assiette immuable; e) à cause du caractère confessionnel de l'enseignement, la répartition en est plus facile que celle de toute autre taxe, entre les corporations scolaires, catholiques et protestantes.

En plus du travail considérable que le Ministère des Affaires municipales et la Commission municipale ont fait jusqu'ici pour orienter les corps municipaux dans la bonne voie, il serait opportun de créer un bureau d'uniformisation des évaluations foncières (Equalization Board), comme il en existe maintenant dans beaucoup de provinces canadiennes. Ce bureau aurait juridiction dans toute la Province, en vue de faire adopter partout des méthodes saines d'estimation, d'uniformiser d'une municipalité à l'autre, d'une région à une autre, l'évaluation foncière et de faire des suggestions au gouvernement pour améliorer l'état de choses actuel.

Autres sources de revenus

Il reste la taxe de vente au détail, dont le produit profite à la fois au gouvernement provincial et à certaines municipalités et commissions scolaires. Nous avons déjà exprimé l'avis qu'il serait préférable que cette taxe, pour fins scolaires et municipales, fût étendue à toute la Province si celle-ci en garde l'usage. Nous n'avons donc pas à revenir sur ce sujet.

Il y a la taxe sur les divertissements dont le gouvernement provincial impose la perception aux municipalités, auxquelles il en laisse un certain pourcentage, imposition qui doit servir uniquement aux fins de l'Assistance publique. Cette loi est devenue absolument insuffisante pour remplir son objet, en ce sens que les dépenses d'assistance publique

sont devenues tellement considérables qu'il n'y a plus aucune proportion entre ces deux éléments. Il ne saurait, par conséquent, être question, comme on l'a proposé, que le gouvernement abandonne cette source d'impôt aux municipalités afin de leur permettre d'absorber le coût de l'assistance publique, à moins que la contribution municipale aux frais de celle-ci soit abaissée au point d'égaliser le rendement de la taxe d'amusement, ce qui justifierait le gouvernement d'abandonner entièrement aux municipalités cette source de revenus.

Quant aux revenus d'autres sources, permis, licences, privilèges, etc., ce sont là des ressources qui n'ont d'importance que dans les villes, et dont il est difficile d'augmenter le rendement.

Restent les revenus tirés de l'exploitation de services publics vg. aqueduc, éclairage, téléphone, etc. Il est assez difficile de risquer des estimations à ce sujet car chaque cas est particulier. Ainsi, dans Montréal, la taxe d'eau est une taxe d'occupant tout simplement.

Commissions scolaires

Nous avons déjà traité du financement des commissions scolaires, et nous ne nous attarderons pas ici ¹. Remarquons que, contrairement à ce qui a été suggéré d'une façon générale pour les municipalités, nous proposons que les responsabilités des commissions scolaires dans l'ensemble de la Province soient étendues, de façon à englober partout les quatre premières années de l'enseignement post-élémentaire de formation générale — et cela comme élément de solution au problème complexe de l'intégration des institutions privées au régime financier des écoles publiques. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de penser que, même réorganisée, la fiscalité locale pourra suffire entièrement aux besoins des commissions scolaires. Il y a lieu de prévoir un régime généralisé et généreux de subsides.

Ces subsides s'accordent d'habitude selon le coût de construction des édifices, ou par tête selon le nombre des élèves, ou par classes, les subsides étant plus bas dans les classes inférieures, et allant en augmentant selon le degré de chaque classe, parce que plus l'enseignement s'élève, plus il coûte cher.

Il y a aussi les subsides aux bibliothèques scolaires dont nous avons traité déjà au chapitre sur les besoins de la culture ².

(1) Cf. chapitres VI et VII, section I, ci-dessus.

(2) Cf. chapitre IX, partie V, section I.

Il y a également les subsides aux traitements des professeurs, etc.

Mais le problème essentiel c'est que, autant que possible, les corporations scolaires vivent de leurs revenus, ou que du moins le gouvernement provincial ait les ressources voulues pour leur venir en aide. Il y a un autre point qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est de s'assurer que tous les contribuables, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, apportent leur contribution financière aux frais de l'éducation. Depuis quelques années cette fin a été quelque peu atteinte, grâce à la taxe de vente dont le produit est versé en partie aux autorités scolaires, en certaines localités. Mais il y a peut-être moyen de faire davantage.

Trois suggestions ont été mises de l'avant à ce sujet ¹.

1. On propose de faire participer davantage la grande industrie à la fiscalité locale, afin de faire cesser l'inégalité des conditions fiscales d'une localité ou région à l'autre.

Ainsi que nous l'avons déjà exposé, il y aurait peut-être lieu de corriger la situation en soumettant toutes les entreprises à une taxe foncière provinciale de péréquation, de façon à faire bénéficier toutes les localités de l'expansion de la grande entreprise dans l'ensemble de la Province ².

La source de revenus que nous envisageons ici, pourrait se canaliser vers l'enseignement, au moyen d'une taxe analogue à la taxe actuelle dite des "neutres", mais qui serait provinciale et s'étendrait au même taux à tous les *neutres* de la Province selon une évaluation uniforme. Le produit de cette taxe de péréquation, serait réparti entre les corporations scolaires, pour des fins, selon des taux, des proportions et des modalités à déterminer.

Le but de cette imposition serait comme dans le cas précédent de placer tous les contribuables d'une certaine catégorie sur un pied d'égalité — non seulement les contribuables mais également les corporations scolaires de toutes les localités et de toutes les régions.

2. Ainsi que nous l'avons déjà dit, la taxe de vente au détail que certaines commissions scolaires peuvent prélever devrait être généralisée et étendue à toute la Province et le produit devrait en être redistribué à ces corporations, tel que nous l'avons indiqué plus haut. Cela, en attendant le réaménagement fiscal que nous proposons ailleurs.

(1) Dans l'application des suggestions qui suivent, il faudra tenir compte de la situation existante dans les villes de Montréal et de Québec.

(2) Cf. à ce sujet notre exposé, chapitre VII, partie V, section I.

Dans le cas où la Province recouvrerait pleinement l'usage de son impôt sur le revenu, il va de soi qu'une large part de ce dernier devrait être consacrée à l'enseignement. Dans le cas où les deux gouvernements continueraient de se partager cette ressource, la part réservée aux provinces devrait être assez abondante pour leur permettre d'en faire profiter les corporations scolaires.

3. Une autre proposition, avec le même objet en vue, nous a été soumise. Il s'agirait d'établir une taxe d'affaires provinciale, pour venir en aide à l'éducation. Les raisons qu'on invoque en faveur de cette proposition sont les suivantes :

a) cette taxe serait déductible de l'impôt fédéral sur le revenu des individus, alors qu'un impôt provincial sur le revenu, pour les mêmes fins, ne le serait pas;

b) cette taxe atteindrait toutes les personnes qui sont en affaires, dans l'industrie, le commerce ou les professions et non pas seulement les propriétaires fonciers;

c) le mécanisme d'imposition et de perception existe déjà, puisque toutes les municipalités urbaines, ou à peu près, ont une taxe de ce genre. Le gouvernement provincial n'aurait qu'à décréter une taxe d'affaires provinciale d'un certain montant, qui s'ajouterait à la taxe d'affaires municipale et serait perçue par la municipalité de la même façon, quitte à en remettre le produit à la Province.

En somme, on n'aurait qu'à reproduire à peu près les dispositions de la loi sur les divertissements, sauf que, dans ce cas, la municipalité serait libre d'imposer sa propre taxe, au taux qu'elle déterminerait;

d) cette taxe se justifierait parce que les entreprises commerciales et industrielles entraînent au gouvernement des dépenses de toutes sortes, et qu'on irait ainsi chercher l'argent, comme on dit couramment "là où il y en a";

e) le taux de cette taxe frapperait l'occupant selon la valeur locative de l'immeuble occupé, mais ce revenu, pour éviter des frais d'estimation, etc., serait établi à raison d'un pourcentage fixe de l'évaluation foncière inscrite au rôle d'évaluation municipale.

Encore ici, l'uniformisation des évaluations foncières devrait être réalisée afin d'obtenir un rendement égal et équitable de ce nouvel impôt.

Les suggestions qui précèdent méritent une étude attentive qui, nous l'espérons, sera faite un jour ¹.

(1) Dans l'application des suggestions.

Troisième section

*Les relations fiscales
et financières*

CHAPITRE I

Positions de principes

Pour placer dans l'éclairage approprié l'étude qui va suivre du problème fiscal et financier, nous croyons devoir réaffirmer ici les principes généraux, les uns politiques, les autres juridiques, qui se dégagent des chapitres précédents ou leur ont servi de guide, et hors desquels, à notre avis, il n'est pas de justes solutions possibles aux problèmes divers qui peuvent surgir du fonctionnement de l'Etat canadien.

1) La Confédération a eu des causes économiques, sociologiques, politiques; elle a donné forme juridique, selon une certaine conception de l'ordre et du droit, à une réalité économique et sociologique complexe, différenciée et sans cesse en évolution. Mais, essentiellement, elle a été et demeure une *oeuvre politique*, dont l'objet, par le jeu coordonné des fonctions diverses de la vie collective, est le bien-vivre de la population — c'est-à-dire la pleine affirmation de chacune des unités humaines dont cette population est formée. Et c'est dans les perspectives *politiques*, donc embrassant la réalité sous ses aspects les plus divers et à tous les moments de son histoire, que doivent être traités les problèmes qui surgissent au jour le jour de son fonctionnement. Le problème fiscal et financier est de ceux-là, comme d'ailleurs tous les problèmes économiques et sociaux que fait naître le mouvement de la vie.

2) La fiscalité a son objet propre : procurer à l'Etat, selon les règles de la justice distributive, les ressources financières dont il a besoin pour réaliser ses fins. Cet objet n'est donc pas autonome, mais subordonné. Par rapport aux fins de l'Etat, la fiscalité est un moyen, d'une nature particulière et en intimes relations avec toutes les fonctions de l'Etat, mais simple moyen quand même. Si donc, dans la recherche de son propre objet, la fiscalité aboutit à des conclusions incompatibles

avec les exigences de la politique, ce n'est pas celles-ci qui doivent lui être soumises, mais la fiscalité elle-même qui doit réinterpréter ses concepts et chercher d'autres solutions — comme les techniques de l'architecture s'adaptent aux exigences de l'art.

3) Le Canada est un Etat fédératif : ainsi l'exige son caractère géographique, économique, sociologique et culturel. Or qui dit fédéralisme dit, comme nous l'avons déjà plusieurs fois rappelé, association de pouvoirs égaux, autonomes en leurs domaines respectifs : gouvernement central, d'une part, investi d'une autorité définie sur l'ensemble du territoire; gouvernements régionaux ou provinciaux d'autre part, également investis d'une autorité définie sur la région ou province soumise à la juridiction de chacun.

Deux notions sont à la base d'un tel régime politique : a) l'Etat fédératif n'est pas constitué d'un seul mais de plusieurs gouvernements, responsables, chacun pour sa part, mais ensemble, de la totalité du bien commun. L'Etat canadien n'est donc pas le gouvernement central seul, ni les provinces seules, mais le gouvernement central et les provinces agissant, chacun en son domaine propre et de sa propre autorité, mais d'une manière coordonnée dans les cadres du droit constitutionnel. Les provinces sont tout autant que le gouvernement central parties de l'Etat et comme telles ont une dignité, des droits et privilèges identiques; b) l'autonomie provinciale est une notion politique et non simplement administrative ou fiscale. Elle est aux parties constituantes d'un Etat fédératif ce que la souveraineté est à l'Etat lui-même. Et par rapport à ce statut politique, l'autonomie fiscale et financière est un moyen. C'est donc fausser l'une des idées maîtresses du régime fédératif que d'assimiler l'autonomie des provinces à la simple autonomie financière, sans égard à la provenance et au mode d'acquisition des fonds.

4) Dans un Etat fédératif toutes les parties constituantes doivent pouvoir, de leur propre initiative et sous leur propre responsabilité, se procurer par l'impôt les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs juridictions respectives, sans quoi le régime perd son caractère fédératif. Le même contribuable étant assujéti à deux séries distinctes d'impôts, la fiscalité (fédérale et provinciale) doit être aménagée de telle manière que, en toutes circonstances, chacune des parties constituantes jouisse de toute la latitude compatible, d'une part, avec la justice due au contribuable, d'autre part, avec la stabilité financière et le bon fonctionnement de l'ensemble.

Cette règle générale s'impose avec d'autant plus de rigueur si, comme c'est le cas au Canada, le régime politique est du type par-

lementaire, représentatif et responsable, selon la conception du droit public britannique. On ne peut concevoir un parlement tenu pour suprême dans sa sphère de juridiction et dépendant en même temps d'un autre parlement pour les fonds dont il doit disposer. L'autonomie fiscale de chaque partie constituante est une exigence absolue de toute autonomie politique, de tout régime fédératif et parlementaire.

5) Dans les cadres d'un tel régime, les gouvernements des deux ordres peuvent évidemment traiter entre eux, et conclure au besoin toute entente conforme au droit constitutionnel que justifie à un moment donné le service du bien commun. Mais cette faculté de négociation ne doit pas être utilisée comme moyen de forcer tel gouvernement à se soumettre, sous peine de pertes financières plus ou moins lourdes, à une politique dont il ne peut accepter le principe ou les modalités; à plus forte raison, si ces ententes sont recherchées en marge du droit constitutionnel ou en vertu d'une interprétation que les tribunaux n'ont pas encore admise. Si, pour des raisons qui lui sont propres, une province, par exemple, ne peut accepter une entente à laquelle les autres gouvernements ont jugé bon d'adhérer, le bénéfice qu'elle en aurait retiré doit lui être assuré sous une autre forme, compatible avec le droit constitutionnel et les exigences du bien commun. Une situation comme celle qui a été faite à la province de Québec dans les années qui ont suivi la mise en vigueur des pensions de vieillesse (dont la constitutionnalité était mise en doute par les juristes), qui lui est faite encore aujourd'hui par les subventions fédérales aux universités et par les ententes fiscales est incompatible non seulement avec le droit constitutionnel et le fédéralisme, mais avec les exigences élémentaires de la justice distributive.

6) Au Canada, la dualité culturelle est l'une des principales raisons du caractère fédératif du régime politique, et la province de Québec est spécifiquement chargée de la garde de l'une des cultures en présence. Le bien commun, envers lequel il a sa part de responsabilité, fait ainsi au gouvernement central le devoir, dans l'exercice de ses juridictions propres, d'articuler sa politique aux exigences culturelles des groupes reconnus par la constitution et de collaborer avec la Province qui, à ce point de vue, est investie d'une responsabilité particulière — dût-il pour cela, prévoir des options, du moins dans celles de ces lois dont l'incidence culturelle est le plus *directe*.

7) Depuis 1867, la réalité canadienne n'a pas changé quant à la nature et au particularisme géographique, économique et sociologique de ses composantes. Mais à l'intérieur du cadre constitutionnel, elle s'est développée et liée en une structure dont les articulations n'ont

cessé de se préciser et de se renforcer. Les raisons demeurent donc entièrement qui, en 1867, ont fait préférer le régime fédératif au régime unitaire. Mais l'esprit dans lequel se pratiquent les relations politiques entre les parties constituantes doit s'adapter à la conjoncture actuelle. Les temps sont révolus où chaque gouvernement pouvait, dans les limites de sa juridiction, gouverner sans même se demander ce que l'autre gouvernement faisait ou se proposait de faire — quitte, en cas de conflit, à faire préciser par les tribunaux le sens et la portée de ses prérogatives propres. Le même citoyen étant sujet de deux autorités est inévitablement, dans l'état actuel d'intégration de la vie commune, victime de toute mésentente ou dissension entre elles. Cela est plus immédiatement évident en matière fiscale. La coordination, dans le respect absolu des prérogatives propres à chaque ordre de gouvernement, doit être désormais la règle des relations fédérales-provinciales. Par définition d'ailleurs, le fédéralisme l'implique. D'où la nécessité de consultations, d'échanges habituels de vue et de renseignements entre les gouvernements des deux ordres — directement ou par l'intermédiaire de tout organisme dont le bon fonctionnement de l'Etat peut suggérer la création.

8) En réservant au gouvernement fédéral l'impôt indirect et en lui donnant accès, avec les provinces, à l'impôt direct, la Constitution ne lui confère pas, comme on le répète, surtout depuis le rapport Rowell-Sirois, un pouvoir "illimité" de taxer, c'est-à-dire le pouvoir de recourir à toutes les formes d'impôt et d'en épuiser, s'il le veut, le rendement possible. Elle lui confère simplement le pouvoir de prélever des revenus par l'un ou l'autre mode, pour les fins de sa juridiction propre. Jusqu'en 1917, d'ailleurs, la pratique fiscale a considéré l'impôt direct comme réservé aux provinces. Depuis lors, les circonstances ont fait prévaloir une autre interprétation, et de là sont nés les conflits qui, aujourd'hui, troublent l'harmonie des relations entre les gouvernements et les diverses parties du pays.

Les tribunaux ont jugé qu'en autorisant le gouvernement fédéral à participer avec les provinces à l'impôt direct, la loi constitutionnelle, quelles que soient les ambiguïtés du texte, a placé celles-ci sur le pied de stricte égalité juridique avec celui-là quant à ce mode d'impôt.

Reste donc l'exercice de ce droit ou l'aspect politique du problème fiscal. Les deux ordres de gouvernement sont dans la situation des propriétaires indivis d'un même domaine, à l'entretien duquel chacun doit pourvoir pour sa part à même les revenus qui en découlent. Arrive inévitablement un moment où, dans l'exercice de son droit de taxation, l'un des deux gouvernements peut enfreindre le droit correspondant de

l'autre. Etant donné les responsabilités dont la Constitution les charge et les limites que par ailleurs elle impose à leur pouvoir de taxation, les provinces ne peuvent-elles pas, en équité, prétendre posséder un droit moral de priorité, dans la mesure de leurs obligations ? Sans un tel droit, elles peuvent être vouées à la faillite ou jetées sous la dépendance financière du gouvernement fédéral. Dans un cas comme dans l'autre, non seulement le caractère fédératif du régime constitutionnel, mais la Constitution elle-même est un leurre. En conséquence, et toujours en pratique, le droit de participation du gouvernement fédéral à l'impôt direct ne peut être invoqué que si ses prélèvements ne privent pas les provinces des revenus nécessaires à leur administration et ne les obligent pas à réclamer sous forme de subsides fédéraux les sommes qu'elles devraient pouvoir obtenir de leurs impôts.

9) Ce droit moral des provinces à l'exercice prioritaire (dans la mesure de leurs obligations) de leur pouvoir de taxation est d'autant plus exigé en équité et en saine logique que le régime politique canadien est du type parlementaire selon la conception britannique. Dans un Etat fédératif, la souveraineté du parlement n'a pas la même extension qu'en régime unitaire: elle s'exerce sous l'empire de la constitution et dans les limites de la juridiction dévolue au gouvernement dont le parlement est l'organe. Mais dans ces limites elle n'admet et ne peut admettre aucune dépendance. En conséquence, et quoi qu'on ait pu soutenir, le gouvernement fédéral ne peut, au nom de la souveraineté de son parlement, se servir de son droit de taxation pour épuiser la matière imposable et, privant ainsi les provinces des ressources nécessaires à leur administration, enfreindre la souveraineté des parlements provinciaux, bloquer le jeu de la loi constitutionnelle, voire même, la détruire.

10) L'impôt a pour objet premier de procurer à l'Etat les fonds nécessaires à l'administration des services publics. Il y a cependant tendance à notre époque: 1) à considérer l'impôt comme instrument de contrôle de l'économie — certains théoriciens font même du contrôle de l'économie la fin première de l'impôt; 2) à charger l'Etat de fonctions qui normalement ressortissent à l'initiative privée (individuelle et communautaire).

En principe, on peut admettre: 1) que l'impôt serve au contrôle de l'économie, pourvu: a) que l'Etat n'en prenne pas prétexte pour priver le contribuable des ressources nécessaires à l'exercice de son initiative et à l'accomplissement de ses responsabilités personnelles; b) que, en régime fédératif, ce contrôle soit exercé par l'Etat, c'est-à-dire par les deux ordres de gouvernement coordonnant leur action, et non par le gouvernement central accaparant à cette fin les pouvoirs et

les ressources des gouvernements provinciaux; 2) que, tous les autres moyens s'étant révélés impraticables, l'Etat assume certains services sociaux, pourvu : a) que, en régime fédératif, les juridictions propres des deux ordres de gouvernement soient respectées; b) que les prélèvements pour fins sociales ne soient pas confondus avec l'impôt, mais perçus par des modes distincts, afin que le contribuable garde le sens de sa responsabilité personnelle en regard des services organisés par l'Etat.

11) La répartition des impôts effectués par la Constitution non seulement répond quantitativement aux besoins des deux ordres de gouvernement, mais est adaptée qualitativement à leurs fonctions respectives. Les impôts indirects, réservés au fédéral, portent sur les biens matériels et correspondent à ses pouvoirs économiques; les impôts directs, attribués aux provinces, atteignent les individus dont ils modifient les conditions de vie, et les institutions dont ils affectent le fonctionnement. En conséquence, les provinces ayant la responsabilité constitutionnelle de l'éducation, de la culture, du fonctionnement des institutions sociales, doivent logiquement avoir l'initiative de déterminer les modalités fiscales qu'elles jugent le mieux en accord avec l'esprit et les traditions culturelles et sociales du milieu dont elles ont la garde. Le gouvernement fédéral doit s'adapter lui-même à cette situation et non, comme il le fait depuis des années, imposer ses normes et ses structures. L'impôt sur les successions, en relation directe avec le droit civil, l'impôt sur le revenu des particuliers, dont l'incidence sur la famille est immédiate, et les impôts sur les ressources naturelles illustrent bien la distinction ci-dessus.

12) Les théories fiscales sont en relations avec la philosophie politique dont procède l'Etat — elles en sont à la fois l'expression et l'un des modes de réalisation. Si l'Etat s'inspire d'une conception autoritaire (socialiste, par exemple), des relations de l'homme avec la société, son régime fiscal diffère nécessairement de celui d'un Etat d'inspiration libérale ou chrétienne. Le premier donne spontanément la préférence aux types d'impôts qui atteignent le plus directement les individus et les institutions et lui permettent ainsi de modeler le milieu social selon la conception de l'ordre dont il procède lui-même. Le second, au contraire et dans la mesure où le service du bien commun le permet, accorde la priorité au régime fiscal le plus respectueux des libertés et de l'initiative individuelle.

Et ici de nouveau se présente l'option fondamentale à laquelle à deux ou trois reprises déjà nous avons fait allusion. Si l'Etat canadien entend toujours s'inspirer de la conception chrétienne de l'ordre politique, il doit se donner un régime fiscal approprié, donc qui accorde la primauté à la liberté et à l'initiative individuelles et communautaires, s'exerçant elles-

mêmes en fonction du bien commun. Il doit y avoir accord entre la pensée et les règles de pratique, car il en est de la fiscalité comme des autres institutions: elle tend à façonner le milieu où elle fonctionne selon l'esprit dont elle procède. Dans ces perspectives, comme nous venons de le dire, les impôts directs dont l'incidence sur les individus et les institutions est la plus immédiate doivent être réservés à l'initiative première des gouvernements qui ont la responsabilité constitutionnelle de la culture et de l'ordre social.

*
* * *

Les règles ci-dessus, si élémentaires qu'elles paraissent, sont pourtant conditions de paix et d'harmonie au Canada. Mais elles ne peuvent s'appliquer que si, dans l'esprit des chefs d'Etat, domine d'abord la volonté de gouverner selon les exigences du fédéralisme et de la réalité canadienne. Cette condition transcende toutes les autres. Le pays étant constitué comme il l'est, l'unité canadienne sera nécessairement oeuvre de collaboration, donc de concessions et de respect mutuels, de volonté de justice sur tous les plans, social et politique, public et privé où l'action quotidienne amène les groupes à se rencontrer.

CHAPITRE II

Le problème fiscal

LES POSITIONS FEDERALES

Par l'enquête royale sur les relations entre le Dominion et les Provinces (enquête Rowell-Sirois) le gouvernement fédéral a pris l'initiative de la politique constitutionnelle et l'a depuis lors conservée. Il a voulu profiter de la crise, puis de la guerre et de la situation qui en est résultée pour répandre sa conception de l'ordre constitutionnel et tâcher de faire accepter dans tous les milieux ce qu'on appelle aujourd'hui "le nouveau fédéralisme".

Le Rapport Rowell-Sirois, les dispositions de l'entente de guerre (1942), les propositions fédérales de 1945 et celles qui, à partir de 1947, ont donné lieu à des ententes fiscales entre le gouvernement central et chacune des provinces séparément (sauf Québec), ont été étudiés aux chapitres XI et XII de la première partie (histoire), et I et II de la seconde partie (finances publiques), et VIII et IX de la quatrième partie.

Les raisons pour lesquelles, sauf l'entente de guerre, elles ont été rejetées les unes après les autres sont toujours les mêmes: la province de Québec les jugeait et continue de les juger inappropriées à ses besoins financiers, et surtout incompatibles avec le droit constitutionnel, l'esprit du fédéralisme et les exigences de son milieu social.

Le chapitre II de la deuxième partie démontre que si, en 1941, la province avait accepté les propositions Rowell-Sirois, elle perdrait aujourd'hui 85 millions de dollars par année. Pour faire face à ses besoins, elle devrait donc compter sur des subsides fédéraux, avec les inévitables conséquences politiques d'une telle dépendance. En revanche, le même chapitre établit que, pour avoir depuis 1947 refusé les ententes fiscales, la

province a perdu 305 millions de dollars soit en moyenne, plus de trente millions par année. En défendant son autonomie en 1941, elle s'est soustraite à l'assujettissement financier et politique. Mais il lui en coûte cher de continuer seule désormais à défendre le principe de l'autonomie provinciale et du fédéralisme canadien. Les millions de dollars dont la prive une politique de force, elle en aurait grand besoin pour organiser et développer ses propres services et répondre aux légitimes aspirations de sa population. Pourtant les études qui précèdent sur le problème canadien-français et la responsabilité de la province de Québec à cet égard, la théorie du fédéralisme, le régime constitutionnel, le rôle de l'Etat en matière économique et sociale, etc., démontrent qu'elle a raison, même au prix de lourds sacrifices, de persister dans son attitude. C'est plus que la lettre du régime constitutionnel, ce sont ses fondements mêmes qui sont en jeu, donc l'ensemble des valeurs pour la conservation desquelles les Canadiens français ont, sous l'empire de constitutions successives, résisté depuis deux siècles à toutes les pressions.

Est-ce à dire pourtant que la situation actuelle est sans issue et qu'aucune contre-proposition n'est possible à la politique constitutionnelle du gouvernement fédéral? De quoi s'agit-il en somme? D'aménager la fiscalité de telle sorte que, dans les cadres et selon l'esprit du régime fédératif, chaque gouvernement puisse prélever lui-même et sous sa propre responsabilité les ressources financières nécessaires à son administration — quitte, par un régime d'accords entre les provinces ou un mécanisme de péréquation, à assurer aux gouvernements les moins pourvus de ressources fiscales, le minimum compatible avec les normes communes à l'ensemble du pays. Personne ne soutiendra qu'à une époque d'efficacité technique et administrative, il y ait là un problème insoluble.

Il n'est pas et ne peut être question de priver le gouvernement fédéral des revenus nécessaires à l'accomplissement de ses propres obligations. Il s'agit simplement de s'entendre sur les obligations à satisfaire et de déterminer quel gouvernement doit les assumer. Personne ne nie qu'en cas de crise grave, mettant en danger la sécurité du pays, le gouvernement à qui incombe la défense ne doive avoir la priorité et ne puisse mobiliser, s'il le juge nécessaire, toutes les énergies du pays. Deux guerres consécutives ont fait la preuve qu'en pareilles circonstances les provinces savent limiter au minimum leurs exigences et laisser au gouvernement central la plus complète latitude.

Mais un pays ne s'organise pas d'abord et surtout en fonction des guerres et des crises, même si la prudence élémentaire lui fait un devoir d'en prévoir l'occurrence. Il s'organise en fonction de la paix et des temps normaux.

Le partage des ressources fiscales, même en regard des obligations du gouvernement fédéral touchant la défense, ne peut donc poser un problème aussi difficile qu'une certaine propagande veut le laisser croire. Quoi qu'il adviene, les fonctions attribuées aux provinces par la constitution doivent être remplies: le pays a besoin et il aura toujours besoin de tribunaux, d'écoles, d'hôpitaux, de routes, etc. Et il n'en coûte pas plus cher de confier aux provinces plutôt qu'au gouvernement fédéral le soin de les lui procurer. Il en coûte probablement moins cher, l'expérience ayant prouvé que les administrations les plus centralisées sont souvent les plus coûteuses.¹ Il en est ainsi à plus forte raison de la sécurité sociale dont le gouvernement fédéral se fait un argument pour justifier sa politique fiscale. Cette question a été longuement discutée ailleurs: la province de Québec, nous l'avons vu, a des raisons très sérieuses de ne pas accepter sur ce point la régie du gouvernement fédéral.

Toute la question se ramène en définitive à savoir selon quelle conception de l'ordre le pays sera gouverné. Les modes les plus simples, les plus évidemment efficaces de règlement du problème fiscal n'ont chance d'être acceptés que si, comme nous venons de le dire, dans l'esprit des chefs d'Etat, existe d'abord la volonté de gouverner selon les règles du seul régime politique qui puisse convenir à un pays aussi complexe et différencié que le Canada: le fédéralisme.

LES PROJETS DE REGLEMENTS

Plusieurs projets de règlement ont été formulés en ces dernières années et il convient d'en faire rapidement l'analyse.

Propositions de la province d'Ontario

Dès la Conférence fédérale-provinciale de 1945, les provinces pionnières de la Confédération, celles qui ont conçu et organisé l'Etat canadien actuel et en ont conservé l'esprit initial, définissaient clairement leurs positions en réponse aux propositions fédérales jugées inacceptables. La province d'Ontario en particulier soumettait un plan concret et de grande envergure. Les dispositions générales de ce plan ont été résumées plus haut, mais il est quand même bon d'y revenir.

(1) Certains Etats américains refusent toute subvention du gouvernement fédéral, estimant qu'il leur coûte moins cher d'organiser eux-mêmes leurs propres services. Roswell MacGill, président de The American Tax Foundation, New York — témoignage devant notre Commission le 6 novembre 1953.

Tout en demeurant dans les cadres du régime constitutionnel, le projet ontarien s'efforce de répondre le plus complètement possible à la volonté de coordination et de centralisation exprimée dans les propositions fédérales. En fait le mémoire semble dominé par l'idée de coordination: "Le gouvernement de la province d'Ontario, y lit-on, prend pour acquis que la puissance future du Canada et le bien-être de tous les habitants dépendent du degré de coordination et de collaboration ininterrompues qu'il est possible d'établir entre tous les gouvernements du Canada et leurs divers organismes".¹

Mais le mémoire parle de coordination des politiques canadiennes, non de subordination. "Si les gouvernements provinciaux et, partant, toutes les législatures provinciales cédaient leurs sources les plus importantes d'impôt direct contre des versements annuels à taux fixes, elles endosseraient pour ainsi dire une camisole de force législative dont elles ne pourraient se débarrasser qu'en cédant encore un jour ou l'autre d'autres pouvoirs contre des versements plus élevés".²

Partant de cette double idée: autonomie et coordination, le mémoire ontarien propose les solutions suivantes au triple problème du partage des revenus, de la répartition des pouvoirs et des relations fédérales-provinciales:

Répartition des revenus :

1. *Exclusivité* provinciale en matière d'impôt sur les successions, sur l'essence, sur les divertissements, les paris mutuels, les mutations de valeurs mobilières et l'électricité;

2. *priorité* provinciale en matière d'impôt sur les opérations forestières et minières;

3. *concurrence* fédérale-provinciale en matière d'impôt sur les revenus (des particuliers et des corporations); uniformisation des lois provinciales et fédérales quant aux modalités mais non quant aux tarifs; perception par le gouvernement fédéral pour le compte des provinces; fixation par les provinces elles-mêmes de leur propre taux.

(1) Cf. p. 259 — Délibérations de la Conférence fédérale-provinciale de 1945, Imprimeur du Roi, 1946.

(2) Cf. *idem*, p. 269.

Répartition des pouvoirs :

1. Juridiction *concurrente* en matière de travaux et placements publics;
2. juridiction *fédérale* sur l'assurance et l'assistance chômage, les allocations familiales, les pensions de vieillesse et certaines lois de bien-être et de santé;
3. juridiction *provinciale* avec collaboration fédérale (75 % du coût) sur les allocations aux mères nécessiteuses, l'aide à l'enfance et l'assistance aux inemployables;
4. juridiction *provinciale* sur l'administration de tous les services sociaux.

Relations fédérales-provinciales

1. Création: a) d'un office fédéral-provincial formé de techniciens nommés par les divers gouvernements, avec mission de suivre l'évolution de la conjoncture et de faire des recommandations touchant la dualité des juridictions fiscales et en vue de l'uniformisation des impôts; b) d'un comité permanent de coordination composé du premier ministre du Canada et des premiers ministres des provinces avec mission de continuer la discussion des problèmes importants et variés que la conférence fédérale-provinciale ne peut résoudre elle-même, en vue notamment de coordonner les programmes de travaux publics, de déterminer le moment et le lieu de leur exécution, eu égard à la conjoncture canadienne;
2. aménagement des impôts sur les revenus des compagnies selon leur chiffre d'affaires dans chaque province, de façon à répartir plus judicieusement les avantages qui résultent à l'heure actuelle de l'établissement de sièges sociaux dans certaines provinces.

Les propositions de la province d'Ontario allaient donc dans la voie de la coordination, voire de la centralisation administrative, fiscale et politique aussi loin qu'il est possible sans sortir du fédéralisme. Que le gouvernement fédéral ne les ait pas acceptées au moins comme base de discussion, cela indique quelle était à ce moment-là sa détermination de profiter de la situation résultant de la guerre et des pouvoirs que celle-ci lui avait mis en main pour faire triompher sa conception de l'ordre constitutionnel.

Du point de vue des provinces anglo-canadiennes, pour qui une mesure même avancée de centralisation ne comporte pas les mêmes ris-

ques que pour la province de Québec, le projet ontarien pouvait, moyennant adaptations, paraître satisfaisant. Ainsi, par exemple, en ce qui touche la sécurité sociale, la réalisation du plan ontarien aurait été pour elles sans conséquence sérieuse, puisque, en cette matière, la politique fédérale est spontanément en accord avec celle que les provinces adopteraient elles-mêmes. Que les provinces de l'Ouest n'aient pas accepté le projet ontarien et précisément parce qu'il leur paraissait trop autonomiste, cela indique la profondeur des différences de conceptions politiques qui les séparent des provinces de l'Est et, notamment, des provinces pionnières de la Confédération. Aussi bien, quand on parle aujourd'hui de "nation canadienne" et d'"unité nationale", on se fait semble-t-il une grave illusion sur la consistance de "cette nation" et sur les fondements de "cette unité". Jamais peut-être, les raisons profondes pour lesquelles le Canada doit préserver le caractère fédératif de son régime politique ne sont apparues plus clairement qu'à l'occasion des Conférences fédérales-provinciales de 1941, de 1945 et de 1946. Et c'est en regard de la situation qui s'est révélée à ce moment-là qu'on peut juger de l'autoritarisme presque dictatorial dont les ententes fiscales, conclues par la suite avec chaque province séparément, sont en elles-mêmes la manifestation.

Quant à la province de Québec, si elle pouvait dans l'ensemble adhérer au plan ontarien, elle avait de bonnes raisons de ne pas l'accepter tel que formulé. Certes, par leur volonté de coordination, ces propositions répondaient à un besoin auquel la province de Québec n'échappe pas plus que les autres. Par sa structure même d'ailleurs le fédéralisme la suppose dans une certaine mesure. Nous l'avons dit plus haut: dans l'état d'intégration actuel de l'économie canadienne, la coordination des politiques provinciales entre elles et de la politique fédérale avec celles des provinces est une exigence du bien commun; et la province de Québec a, comme les autres, besoin de compter sur le concours ordonné du gouvernement fédéral et la collaboration des autres provinces.

Mais, répétons-le, coordination ne signifie pas subordination ni même uniformité. La politique provinciale et la politique fédérale peuvent être autonomes et coordonnées et pourtant différentes. Il suffit que de part et d'autre on s'entende sur les raisons profondes de cette différence et de cette autonomie et qu'on les accepte en toute loyauté réciproque.

La province de Québec pouvait donc accepter du mémoire ontarien tout ce qui tend à asseoir solidement l'autonomie fiscale et politique des provinces, notamment le partage des impôts de manière que chaque province puisse compter absolument sur des champs de taxation réservés; elle pouvait aussi accepter l'idée d'un ou de comités de coordination, dans des perspectives et selon des modalités sur lesquelles nous reviendrons.

Elle pouvait enfin accepter l'idée d'un fonds de péréquation à des conditions que nous étudierons plus loin, ainsi que le principe de la coordination de ses travaux publics avec ceux du gouvernement fédéral et des autres provinces en vue de régulariser l'activité économique et de stabiliser l'emploi.

Mais elle ne pouvait accepter l'uniformisation des lois d'impôt sur les successions et sur le revenu des particuliers. Et cela pour plusieurs raisons déjà souvent évoquées et sur lesquelles nous reviendrons un peu plus loin. Elle ne pouvait non plus accepter la régie fédérale sur la sécurité sociale. Il est bien évident en effet, et l'expérience l'a déjà largement montré, que le gouvernement fédéral n'assumerait pas en tout ou en partie le fardeau financier de la sécurité sociale sans imposer ses propres normes. Or, nous avons vu que ces normes sont généralement étrangères aux traditions sociales et au régime institutionnel de la province de Québec.

En résumé, les propositions de la province d'Ontario renfermaient plusieurs éléments de solution aux problèmes des relations fédérales-provinciales. Une étude attentive de ses différentes données dans un véritable esprit de collaboration aurait peut-être permis d'en dégager un plan général approprié à la fois aux besoins du gouvernement fédéral et à ceux des provinces. Malheureusement, il faut bien le répéter, l'atmosphère des conférences de 45-46 n'était pas à la collaboration, et l'évidente division des provinces entre elles n'était guère de nature à induire le gouvernement fédéral à modifier ses intentions et à reviser ses positions.

Propositions des Chambres de Commerce

En 1947, alarmée par la situation faite à la province de Québec par le régime des ententes fiscales, la Chambre de Commerce de la Cité et du District de Montréal préparait, à l'intention des deux gouvernements, un mémoire qui demeure aujourd'hui encore l'un des meilleurs que nous ayons reçus. Cette initiative endossée subséquentement par un grand nombre de corps publics et par toutes les chambres de commerce de la province individuellement, puis par la Fédération des Chambres de Commerce (appelée généralement Chambre de Commerce de la Province de Québec) est à l'origine du mouvement d'opinion dont devait naître notre Commission.

Après un bref rappel de la situation des provinces au moment de la Confédération, de l'évolution de l'économie canadienne de 1867 à 1930, des problèmes soulevés par la crise de 1929, le mémoire de la Chambre

de Commerce aborde la question fiscale dans les perspectives actuelles de l'économie canadienne, notamment des inégalités économiques et financières entre les provinces: raison le plus souvent invoquée à l'appui du régime des ententes fiscales. Le mémoire constate d'une part — comme nous l'avons constaté nous-mêmes, — que ces inégalités sont moins étendues qu'on le laisse généralement entendre; d'autre part, que les ententes fiscales comme on les pratique depuis 1946 ne les corrigent pas ou ne les corrigent que fort imparfaitement. Puis, il définit les principes généraux sur lesquels toute solution doit reposer: préservation du fédéralisme, donc autonomie fiscale des provinces (avec subventions intergouvernementales en cas d'urgence), coordination des politiques provinciales entre elles, de la politique fédérale avec celle des provinces, péréquation financière dans la mesure où il faut d'une région à l'autre assurer un minimum de service.

Dans ces perspectives les Chambres de Commerce proposent l'aménagement de la fiscalité selon les règles suivantes :

1. *Exclusivité* provinciale en matière d'impôt sur les successions;
2. *concurrence* fédérale-provinciale dans les impôts sur le revenu; perception par le gouvernement fédéral sur un rapport unique du contribuable;
3. ententes *temporaires* entre le gouvernement fédéral et les provinces sur un pourcentage maximum de la matière taxable à attribuer à chaque ordre de gouvernement, et que le gouvernement fédéral et les provinces s'engageraient à ne pas dépasser pendant la durée de l'accord, sauf cas d'urgence;
4. subventions *fédérales* aux provinces désavantagées, à déterminer en fonction de la capacité fiscale de chaque province.

Ce projet tout en préservant l'autonomie fiscale des provinces va lui aussi très loin dans la voie de la coordination. Il suppose échange de vue habituel entre les gouvernements qui, tout en restant autonomes dans leurs secteurs respectifs, se préoccuperaient sans cesse d'adapter leur politique à celles des autres gouvernements. Le gouvernement fédéral a la garantie que pour une période déterminée les provinces n'iront pas au-delà d'un certain maximum. En retour, il consent à se limiter lui-même, sous réserve d'une clause lui laissant toute liberté d'action en cas d'urgence. De leur côté, les provinces demeurent maîtresses de leurs propres impôts

(1) Cf. Roland Parenteau. — Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces, annexe 8.

et libres de les percevoir selon qu'elles s'en croient justifiées. Enfin, les provinces dites pauvres peuvent compter tout autant que sous le régime des ententes fiscales actuelles sur une aide proportionnée à leurs besoins à la condition de faire elles-mêmes un effort fiscal du moins comparable à celui des provinces dont elles sollicitent l'assistance.

Entre le mémoire des Chambres de Commerce et celui de la Province d'Ontario analysé ci-dessus il y a plusieurs points communs. Les modalités diffèrent quelque peu, mais l'esprit général est le même: réaliser les fins de l'Etat dans les cadres d'un régime fédératif. La grande faiblesse du projet de l'Ontario, c'est d'envisager les relations fédérales-provinciales dans les seules perspectives du Canada anglais; et la faiblesse du projet des Chambres de Commerce, c'est de considérer que rien ne peut être changé au régime fédéral de la sécurité sociale: le gouvernement fédéral assumant de ce chef un lourd fardeau financier, il ne peut être question d'un réaménagement fiscal qui laisserait aux provinces une large exclusivité. Celle-ci serait donc limitée à l'impôt sur les successions. Quant aux deux grands impôts sur le revenu, ils seraient prélevés concurremment, avec tous les inconvénients d'un tel régime. Les deux projets de règlement ci-dessus offrent donc des formules tolérables pour un temps limité, si les circonstances politiques obligeaient à un repliement sur une solution minimum. Ils ne comportent pas les éléments d'une solution permanente.

* * *

La plupart des groupements qui ont comparu devant notre Commission ont fait allusion à l'un ou l'autre des aspects du problème fiscal. A l'exception d'un seul qui a exprimé le vœu que la province de Québec, à l'exemple des autres provinces, adhère au régime des ententes fiscales — du moins temporairement et en attendant une formule d'accord plus satisfaisante — tous ont insisté pour que la Province préserve son autonomie fiscale, considérée comme une condition de son autonomie politique. Deux groupes seulement ont abordé le problème fiscal dans son ensemble et proposé un mode général de règlement.

Propositions de la Fédération des Unions Industrielles

La Fédération des Unions Industrielles se place, comme on doit s'y attendre, dans les perspectives ouvrières, et propose le mode de règlement fiscal qui lui paraît le plus propre à assurer la stabilité de l'emploi et l'amélioration des conditions de vie des travailleurs industriels, d'une extrémité à l'autre du pays.

Son mémoire se classe parmi les plus lucides qui aient été soumis à notre Commission. Il est conçu et rédigé dans la ligne même de la conception keynésienne de la politique économique. Nous avons dit antérieurement ce que nous pensons au sujet de cette théorie. Importante contribution à la pensée économique, elle paraît moins générale que ses partisans ne l'affirment et elle n'a pas encore été assez vérifiée par l'expérience pour servir de justification à une réforme constitutionnelle — dans laquelle seraient impliquées des valeurs auxquelles les théories économiques, de leur nature même, sont étrangères.

Au surplus, dans la mesure où elle se révèle bonne et praticable, nous estimons qu'il appartient à l'Etat canadien c'est-à-dire au gouvernement fédéral agissant de concert avec les provinces, chacun selon ses pouvoirs constitutionnels propres, d'en faire prudemment l'application. Il sera toujours temps, lorsque l'expérience se sera révélée concluante, de procéder aux ajustements constitutionnels qui paraîtront s'imposer dans les perspectives politiques de la société canadienne.

Le mémoire de la Fédération — toute réserve ainsi faite sur certains aspects de ses fondements théoriques — représente un courageux effort d'adaptation aux exigences du fédéralisme d'une théorie, qui, née de l'observation des conditions économiques dans un état homogène et unitaire, ne peut être appliquée sans interprétation dans un milieu de structures juridiques et politiques différentes. Le mémoire procède par énoncé de principes:

Principe de la fiscalité proportionnelle

Chaque gouvernement fédéral et provincial doit avoir sur la matière taxable qui lui est territorialement soumise, un droit d'imposition fiscale proportionné aux responsabilités qui relèvent de sa juridiction.

Principe de la péréquation financière

L'ensemble des gouvernements fédéral et provinciaux doit se porter garant que chacun d'entre eux disposera des ressources financières suffisantes pour exercer convenablement ses fonctions.

Principe de la stabilisation économique

Aucun gouvernement ne doit être en mesure d'empêcher l'application d'une politique fiscale anti-cyclique.

Dans la pensée de la Fédération, ces trois principes sont "conceptuellement simultanés", et la coopération fiscale suppose que, dans la

pratique, ils s'équilibrent sans cesse. Notons, quant à nous, que la stabilisation économique peut difficilement être considérée comme un simple principe. C'est un des objectifs de l'Etat qui doit tendre à en assurer la plus complète réalisation. Par rapport à cet objectif, la fiscalité et la péréquation sont des moyens.

Comme la province d'Ontario et les Chambres de Commerce, la Fédération estime qu'en régime fédératif le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, étant souverains chacun en son domaine propre, doivent jouir de l'autonomie fiscale. Si l'un d'entre eux, après avoir satisfait à ses propres besoins, peut affecter des fonds à des fins qui ne relèvent pas de sa juridiction, cela veut dire qu'il a prélevé plus de revenus qu'il n'est nécessaire, et qu'il doit abaisser ses impôts pour permettre au gouvernement dont relèvent les fins qu'il a voulu servir, d'élever les siens sans surcharger le contribuable.

La Fédération considère en outre comme une condition du fédéralisme, qu'une certaine redistribution des ressources financières soit assurée, de façon à permettre aux provinces les moins pourvues de s'administrer conformément aux normes communes à l'ensemble du pays.

Mais à cause de son interprétation juridique (empruntée au rapport Rowell-Sirois) des pouvoirs économiques du gouvernement fédéral, elle attribue à celui-ci une sorte de régie générale de la politique fiscale du pays. Elle considère donc comme indispensables les ententes entre les gouvernements quant au partage des impôts. Elle adhère même en principe au régime des ententes fiscales actuellement en vigueur. Elle reconnaît cependant que, selon l'esprit du fédéralisme, les provinces devraient prélever elles-mêmes leurs propres impôts — le gouvernement fédéral en autorisant la déduction de ses impôts correspondants jusqu'à un maximum fixé par entente. En d'autres termes, la Fédération des Unions Industrielles considère la "déductibilité" comme un mode satisfaisant d'ajustement des régimes fiscaux fédéral-provinciaux — pour celles du moins des provinces qui préfèrent ce régime à celui des subsides.

Quant au reste, la stabilisation économique lui paraît exiger une sorte de prépondérance fiscale du gouvernement fédéral — seul à son avis, investi des pouvoirs constitutionnels nécessaires à la coordination de la vie économique dans l'ensemble du pays et à la régularisation de son cours. Une telle prépondérance ne nous paraît guère compatible avec les exigences du fédéralisme comme la Fédération les admet elle-même. Le gouvernement fédéral a des pouvoirs économiques étendus. Mais comme propriétaires du territoire et des ressources naturelles, responsables au premier chef de l'organisation économique, du travail et de

plusieurs grands services publics de toute première importance, les provinces ont aussi un rôle important à jouer dans la politique économique du pays. Si le gouvernement fédéral exerce convenablement ses pouvoirs et accepte la collaboration des provinces quant à ceux qu'il ne possède pas, il pourra remplir efficacement le rôle que la Fédération lui assigne sans soumettre celles-ci à la tutelle financière et fiscale.

Bref, le mémoire de la Fédération de Unions Industrielles considère le problème de haut et contient d'intéressantes suggestions. Sa faiblesse, c'est de ne pas incorporer à ses principes de base celui du respect intégral de l'organisation institutionnelle des provinces — qui est pourtant le principe fondamental de tout fédéralisme, et particulièrement du fédéralisme canadien, donc la règle en fonction de laquelle les principes de fiscalité proportionnelle, de péréquation financière et de stabilité économique (pour autant qu'il s'agisse en ce cas d'un simple principe) doivent être appliqués. Le mécanisme fiscal est ainsi organisé sans qu'on sache comment se partage entre les provinces et le gouvernement fédéral l'administration du bien commun. Le problème de la répartition des pouvoirs demeure ainsi en suspens. Les autres principes mis de l'avant par la Fédération risquent d'autant plus de jouer au détriment de l'autonomie provinciale, qu'une sorte de prépondérance fiscale est reconnue au gouvernement fédéral au nom de la stabilité économique.

Propositions de l'Institut des Comptables Agréés

Une analyse méthodique des ententes fiscales fédérales-provinciales en regard des besoins des provinces conduit l'Institut des Comptables Agréés aux conclusions suivantes :

1) En principe, le gouvernement fédéral ne devrait pas prélever d'impôt dans une province donnée pour en verser le produit au gouvernement de cette province.

2) Lorsqu'un gouvernement provincial peut prélever les revenus nécessaires à son administration, il devrait les percevoir lui-même de ses propres contribuables.

3) Il est reconnu qu'à l'heure actuelle certains gouvernements provinciaux ne peuvent obtenir de leurs propres contribuables des revenus proportionnés à leurs obligations.

4) Il est dans l'intérêt des provinces les mieux pourvues que le gouvernement fédéral accorde assistance financière aux provinces les moins riches. Cette assistance devrait cependant s'en tenir à un mini-

mum, et les provinces secourues devraient fixer leurs propres impôts au plus haut niveau compatible avec le niveau des impôts fédéraux.

L'Institut des Comptables Agréés recommande donc :

1) que les ententes fiscales de 1952 entre le gouvernement fédéral et les provinces d'Ontario, d'Alberta et de Colombie Britannique ne soient pas renouvelées en 1957;

2) qu'en 1957, un nouvel accord intervienne entre le gouvernement fédéral et celles des provinces qui ne désirent pas faire leur entrée dans le champ de l'impôt sur le revenu des compagnies, de l'impôt sur le revenu des particuliers et des droits sur les successions, sauf dans la mesure spécifiée en (3) ci-dessous; cet accord se ferait sur la base des paiements compensateurs reçus par ces provinces durant la dernière année des présentes ententes et sous réserve d'une revision annuelle qui tienne compte de l'accroissement de la population et du produit national brut;

3) que les provinces signataires de nouvelles ententes avec le gouvernement fédéral en 1957 établissent un impôt provincial sur le revenu des corporations et un impôt sur le revenu des particuliers. Les sommes provenant de ces impôts devront être déduites des paiements à verser à chacune de ces provinces aux termes de son entente. Les taux de ces impôts devront être uniformes pour toutes les provinces signataires, et être fixés à des niveaux raisonnables, conformes à leur capacité contributive. A compter de 1957, les impôts prélevés sur le revenu des compagnies et des particuliers par ces provinces ou n'importe quelle autre province ne seront pas déductibles des impôts fédéraux correspondants;

4) qu'en 1957, le gouvernement fédéral diminue ses prélèvements sur le revenu des particuliers et des corporations d'une somme équivalente à l'ensemble des éléments suivants :

- a) les versements effectués en 1956 à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie Britannique;
- b) le dégrèvement accordée en 1956 relativement aux impôts sur le revenu des compagnies et des particuliers du Québec;
- c) le montant approximatif des impôts sur le revenu des corporations et des particuliers à percevoir au nom des six autres provinces;

5) afin de réduire le coût de la perception aussi bien que de la soumission au fisc —

- a) que l'organisation actuelle de la perception des impôts du gouvernement fédéral serve dans l'avenir, comme elle l'a fait quelquefois dans le passé, à percevoir les impôts provinciaux sur le revenu des compagnies et des particuliers;
 - b) que la législation et les règles édictées en matière fiscale par le gouvernement fédéral et les provinces soient aussi uniformes que possible;
- 6) que les taux des droits fédéraux sur les successions et les déductions autorisées en raison des droits provinciaux jusqu'à concurrence de 50% du droit fédéral restent les mêmes;
- 7) que les contribuables de la province de Québec, durant les années 1954 à 1956 :
- a) continuent de déduire l'impôt provincial sur le revenu des compagnies de l'impôt fédéral correspondant, et
 - b) qu'ils soient autorisés à déduire en outre l'impôt provincial sur le revenu des particuliers de l'impôt fédéral correspondant (pourvu que ces déductions n'excèdent pas le montant que le gouvernement provincial aurait reçu du gouvernement fédéral s'il avait signé une entente fiscale avec ce dernier).

Si la recommandation no 7 est inacceptable au gouvernement fédéral, l'Institut recommande que, afin de mettre fin à la situation actuelle peu satisfaisante des contribuables de cette province, les deux gouvernements intéressés concluent une entente fiscale jusqu'à 1957 sur une base mutuellement acceptable.

En résumé, l'Institut des Comptables Agréés propose que, pour préserver l'autonomie fiscale des provinces tout en assurant assistance financière à celles qui en ont besoin, il soit mis fin au régime actuel d'ententes fiscales et que

- 1) le gouvernement fédéral abaisse ses impôts sur les revenus dans la proportion des sommes qu'il verse à l'heure présente aux provinces (y compris ce qu'il verserait à la province de Québec si elle acceptait l'entente);
- 2) que les provinces établissent leurs propres impôts dans la proportion de leurs besoins. Elles demeurent libres de prélever moins ou plus que ne leur assurent les ententes actuelles, et répondent devant l'électorat de leur politique fiscale;

3) que les ententes de péréquation soient conclues avec les provinces qui ne peuvent se procurer par l'impôt les revenus nécessaires à leur administration.

A première vue, le projet de l'Institut des Comptables paraît ingénieux, même audacieux. En fait, il change peu de chose à la situation présente. Outre de n'envisager que l'aspect purement fiscal du problème constitutionnel, il a le grand désavantage de ne laisser aucune latitude aux provinces pour leur propre développement. Le gouvernement fédéral n'abandonne les impôts sur le revenu que dans une mesure garantie par des accords fiscaux du type actuel. Aucun champ de taxation n'est réservée aux provinces. Une telle proposition ne peut donc être acceptée comme solution permanente au problème des relations fédérales-provinciales comme il s'est développé d'étape en étape depuis une trentaine d'années, surtout depuis la guerre.

A ce point de vue, la solution des Chambres de Commerce, bien que partielle, est nettement préférable, puisqu'elle oblige les parties à considérer leurs besoins respectifs, puis à établir un partage qui laisse à chacun de la latitude dans l'exercice de ses fonctions, du moins en temps de paix où la taxation ne devrait jamais être portée à un niveau tel qu'elle limite dangereusement l'initiative personnelle. Le plan des comptables ne saurait vraiment être acceptable que pour une très courte période et moyennant une réduction importante des impôts fédéraux sur les revenus.

Propositions de l'Association des Manufacturiers canadiens

L'Association des manufacturiers canadiens (*Canadian Manufacturers' Association*), division de la province de Québec, a aussi soumis un important mémoire sur le problème fiscal. La première partie est consacrée aux relations fiscales entre les deux ordres de gouvernement, mais ne propose aucun plan général de règlement. Après avoir rappelé les principes de toute politique fiscale, le caractère fédératif de l'Etat canadien et les raisons qui en justifient la conservation, la nécessité de la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces, le mémoire soumet les recommandations suivantes :

Que pour une période déterminée, la province de Québec conclue une entente avec le gouvernement fédéral en vertu de laquelle

a) elle remplacerait sa loi actuelle d'impôt sur le revenu des compagnies (II Geo. VI, chap. 33) par une nouvelle loi incorporant les dispositions de la loi fédérale de l'Impôt sur les revenus des compagnies (R. S. C. 1952, chap. 148) et les règlements correspondants;

b) elle confierait au gouvernement fédéral l'administration de cette loi et la perception de l'impôt;

c) l'impôt prélevé en vertu de la nouvelle loi devrait être tel qu'il rapporte à la Province l'équivalent de ce qu'elle recevrait si elle signait une entente fiscale avec le gouvernement fédéral;

d) cet impôt serait entièrement déduit de l'impôt fédéral correspondant.

La deuxième partie, de beaucoup la plus développée, est consacrée à l'analyse de certaines lois fiscales de la Province et aux modifications qui, de l'avis de l'Association, devraient y être apportées.

La déductibilité

Ce mode d'ajustement des relations fiscales fédérales-provinciales n'a été proposé par aucun groupe particulier. Il s'est imposé à l'attention de la population toute entière comme une mesure de justice dès que, en 1954, la province de Québec, exerçant son droit, eut décidé d'instituer un impôt sur le revenu des particuliers. La Province, pour des raisons sur lesquelles nous n'avons pas à revenir, n'ayant pas conclu d'accord fiscal avec le gouvernement fédéral, il était dans l'ordre que son propre impôt sur le revenu pût être déduit de l'impôt correspondant du gouvernement fédéral jusqu'à concurrence du montant que celui-ci lui aurait versé si elle avait adhéré au régime des ententes fiscales. Le règlement que le gouvernement fédéral a jugé bon d'imposer a été étudié plus haut — nous n'y revenons donc pas.

La déductibilité est sans doute une solution élégante et facile aux difficultés soulevées par le régime des accords fiscaux: elle consacre le principe bien des fois affirmé par le gouvernement fédéral de la liberté des provinces. Une province peut ainsi s'abstenir de signer une entente, et prélever son propre impôt sans surcharger ses contribuables, pourvu qu'elle ne perçoive pas plus que sa part des subventions fédérales.

Les objections formulées contre le principe et tendant à prouver la nécessité d'un pourcentage de déductibilité inférieur au rendement maximum de la subvention fédérale, ne peuvent s'expliquer que par le désir d'empêcher d'autres provinces de se prévaloir de la même formule, donc d'exercer une contrainte sur les provinces non signataires. Dans le cas de la province de Québec, il eut été facile d'indiquer dans la loi que la déduction était accordée au contribuable jusqu'à tel pourcentage de l'impôt fédéral, à condition que la province s'engage à compenser le gouver-

nement fédéral de toute somme déduite au delà du montant de la subvention offerte. . .

Comme solution permanente générale au problème d'un régime d'accord libre, on a prétendu que le système serait inapplicable parce que le même pourcentage ne conviendrait pas à toutes les provinces. Et c'est un fait: un pourcentage moyen comblerait les provinces riches et laisserait les provinces pauvres dans la misère. Mais rien n'empêche de poser simplement le principe dans la loi et de laisser le gouvernement négocier le pourcentage précis dans chaque accord pour les citoyens de chaque province. N'est-ce pas en somme le cas des ententes fiscales actuelles?

Ce mode de règlement comporte cependant une difficulté: si la loi provinciale n'est pas un décalque parfait de la loi fédérale, certains contribuables ne jouissent pas d'une déduction complète même si la province ne perçoit pas plus que la somme prévue. On peut dire que c'est là une manière de corriger l'incidence sociale de l'impôt fédéral. Manière assez limitée dans ses effets, puisqu'elle alourdit le fardeau des gros revenus sans alléger celui des petits. La solution serait de décréter déductible tout l'impôt provincial, à charge pour la province de rembourser au gouvernement fédéral l'excédent du montant déductible prévu. Mais la province est ainsi bloquée dans son action, et même si ses besoins l'exigent, ne peut dépasser le montant convenu avec le gouvernement fédéral.

La déductibilité présente cependant un autre aspect sous lequel elle pourrait jouer un rôle important dans une solution permanente. C'est le mode que proposent les Chambres de Commerce à titre de mécanisme d'un système de juridiction concurrente: il s'agit, non de déduire un impôt de l'autre, mais d'admettre un impôt comme dépense dans le calcul du revenu imposable pour le paiement de l'autre. Ce système se pratique aux Etats-Unis et l'usage pourrait en être plus fréquent dans les Etats fédéraux. Il apporte en effet une solution à un problème qui, selon le Rapport Rowell-Sirois, militait en faveur de la centralisation fiscale: la confiscation complète, du fait d'impôts multiples, des plus fortes tranches de revenu. Avec la formule proposée ici, cela n'est pas possible, puisque le taux fédéral ne s'applique que sur le résidu de la tranche, après enlèvement de l'impôt provincial. On trouvera dans l'annexe 5 une discussion complète des objections soulevées contre ce mode d'ajustement; nous ne nous y attardons pas ici.

* * *

Depuis 1945, la question fiscale préoccupe donc l'opinion canadienne, et plusieurs projets de règlement ont été présentés. Formulés en

des termes et dans un esprit différents, ces projets ont en commun une même préoccupation : le maintien et le bon fonctionnement du régime fédératif; et un certain nombre d'idées qui, bien que ne correspondant pas toujours à la même notion pour chacun de ceux qui les évoquent, sont néanmoins comme les données maîtresses de la politique à mettre en oeuvre : synchronisation des régimes fiscaux, coordination des politiques fédérales et provinciales, péréquation financière.

LE VERITABLE PROBLEME

Mais il faut le reconnaître : les divers projets analysés ci-dessus ne correspondent pas aux dimensions réelles du problème. Ils ne posent pas la question principale, savoir, si dans son inspiration générale et ses structures le régime fiscal considéré dans son ensemble (fédéral et provincial) est bien celui qui convient le mieux au Canada, c'est-à-dire à un Etat fédératif, tenu par ses traditions historiques, sa philosophie générale de la vie et son caractère social et politique de fonctionner et d'évoluer selon l'esprit du fédéralisme ? Faute de réflexion en profondeur, on considère généralement qu'un régime fiscal en vaut un autre pourvu qu'il procure des fonds à l'Etat et que, sauf certains ajustements techniques plus ou moins importants, le régime canadien, édifié au gré des circonstances, est dans l'ensemble satisfaisant. Or rien n'est moins certain.

Nos études nous ont même convaincus du contraire. Le véritable problème se pose à notre avis au delà de la fiscalité, dans l'interprétation et le fonctionnement de parties vitales de la Constitution. Le problème fiscal est une manifestation aiguë d'un mal plus profond. Et c'est à la condition de le replacer dans ses vraies perspectives qu'on pourra y apporter une solution satisfaisante.

Les théories fiscales sont, avons-nous dit, en intime liaison avec la philosophie politique dont procède l'Etat. Elles en sont à la fois un des modes d'expression et l'un des moyens de réalisation. Il ne suffit donc pas que la fiscalité procure à l'Etat canadien (gouvernement fédéral, provinciaux et municipalités), les fonds nécessaires à son administration. Il importe en tout premier lieu, que par son inspiration et ses modalités, elle soit en accord avec la philosophie politique dont cet Etat est né et dont il doit continuer de vivre.

Or, nous avons vu tout au long du présent rapport et notamment aux chapitres VIII et IX de la quatrième partie, que, depuis 1917 (impôts

sur le revenu) 1919 (subventions à l'enseignement technique) 1926-27 (pensions de vieillesse première manière) 1930 et années suivantes (chômage) et surtout depuis 1940-41 (assurance-chômage), 1944 (allocations familiales), 1948 (programme de santé), 1951 (pensions de vieillesse seconde manière et subventions aux universités), les théories fiscales du gouvernement fédéral ont suivi l'évolution même de sa doctrine économique et sociale; qu'il n'a pas fait effort pour adapter ses conceptions fiscales au droit constitutionnel en tant qu'expression juridique d'une certaine philosophie de l'Etat, mais qu'il s'est appliqué, au contraire, à interpréter le droit constitutionnel (pouvoir "illimité" de taxer, faculté de "dépenser à n'importe qu'elle fin") selon ses nouvelles conceptions économiques et sociales. De là, le niveau et les modalités de son impôt sur le revenu des particuliers, son impôt sur les successions, etc. et d'une façon générale, l'importance accordée à la taxation et particulièrement à l'impôt direct comme instrument de régie de la vie économique et sociale. Nous avons vu en outre au chapitre IX de la même partie que ces nouvelles conceptions économiques et sociales sont elles-mêmes sérieusement en désaccord avec la philosophie des deux groupements culturels qui ont fondé le Canada et lui ont donné sa forme politique. Or, dans la mesure où le gouvernement fédéral assume des responsabilités de la Constitution ne lui impose pas, il s'approprie une part croissante de l'impôt direct auquel, selon l'esprit de la Constitution, il ne devrait recourir qu'une fois les provinces assurées des ressources nécessaires à leur administration; et il se fait de sa politique sociale (allocations familiales, pensions, etc.) et culturelle (subventions aux écoles techniques et aux universités) un argument pour justifier ses accaparements fiscaux. Du même coup, tant par ses lois fiscales que par ses lois sociales proprement dites, il impose partout ses normes, et s'attribue une influence sociale et culturelle que la Constitution ne lui attribue pas. Tout cela est évidemment incompatible, non seulement avec le droit constitutionnel formulé dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais avec la philosophie politique dont tout fédéralisme authentique procède nécessairement.

La loi qui institue notre Commission nous demande de rechercher quelles ont été les conséquences sociales et familiales des empiètements du gouvernement fédéral sur les droits fiscaux des provinces. Nos chapitres antérieurs sur l'évolution des finances publiques, sur la politique sociale, la politique économique, la politique fiscale, les besoins des municipalités et des commissions scolaires, démontrent que, par le drainage des fonds disponibles pour l'impôt, la fiscalité fédérale prive les provinces, les commissions scolaires et les municipalités des fonds dont elles devraient pouvoir disposer pour remplir leurs fonctions. Ce

n'est pourtant pas tout. Directement en tant qu'elle s'exprime en des lois, et indirectement en tant qu'instrument de lois sociales diverses, cette fiscalité exerce une influence sociale et culturelle dont il n'est ni dans l'esprit ni dans la lettre de la Constitution de laisser l'initiative au gouvernement fédéral.

Ainsi, la théorie de la taxation maximum comme moyen de contrôle de l'économie entraîne la double conséquence suivante :

1) restreindre la faculté d'épargne de la population et même, pour de larges groupements sociaux, l'annuler. La jeunesse arrivée à l'âge de s'établir est particulièrement touchée car, l'impôt sur le revenu des célibataires est le plus élevé et, sauf exception, ne laisse aucune marge d'épargne au salarié ordinaire;

2) transformer les conditions de vie de la famille, au foyer même et dans ses relations avec les institutions complémentaires : éducation, santé, prévoyance. Du même coup l'accès à la propriété par l'épargne devient une sorte de privilège réservé à des groupes de moins en moins nombreux. Le citoyen ordinaire, qui doit compter sur son travail quotidien pour assurer sa subsistance et celle d'une famille, voit se rétrécir constamment son champ d'initiative. Qu'il s'agisse de se loger, de faire instruire ses enfants, de s'assurer les soins médicaux, de se protéger et de protéger les siens contre les risques inhérents à toute existence humaine, de pourvoir à sa vieillesse, il est tenu de compter de plus en plus sur l'Etat, surtout sur le gouvernement fédéral qui, bien que dépourvu de compétence constitutionnelle, a néanmoins pris l'initiative dans la plupart de ces domaines. Celui-ci en profite pour imposer des standards sociaux étrangers la plupart du temps aux traditions sociales de la population. Et peu à peu se répand, surtout chez les jeunes générations, une mentalité de dépendance très apparentée à celle qui naîtrait de la pratique du socialisme lui-même. De là, au triomphe dans les esprits de la conception socialiste de l'ordre, il n'y a qu'un pas; le jeu des institutions ne tardera pas à le faire franchir.

Le phénomène dont nous venons d'indiquer les dominantes est particulièrement sensible dans la province de Québec, et cela pour des raisons diverses déjà plusieurs fois évoquées : en premier lieu, à cause des traditions mêmes d'une population repliée sur l'initiative personnelle, la propriété individuelle et communautaire et la famille. Si ces coutumes et institutions sont ébranlées, le phénomène prend aussitôt l'allure d'un bouleversement; en second lieu, à cause de la situation sociale née de ces traditions elles-mêmes et d'un certain retard dans l'évolution économique. D'une part, revenu par tête plus élevé qu'en

certaines provinces, mais moins élevé qu'en plusieurs autres; d'autre part fardeau social plus lourd qu'en aucune autre partie du Canada. Pourtant le gouvernement fédéral applique dans la province de Québec, les mêmes standards d'impôt et de sécurité sociale que partout ailleurs. Aussi la désorganisation qui en résulte est-elle plus profonde.

Sans doute, l'évolution des techniques et de l'économie a-t-il préparé le mouvement social dont nous venons d'indiquer certains aspects, et le gouvernement fédéral peut-il prétendre qu'il ne fait qu'adapter sa législation aux conditions nouvelles. Mais là, précisément, est la question. Le rôle de l'Etat n'est pas de se laisser imposer par les faits la politique qu'il met ou mettra en oeuvre, mais de régir le mouvement des faits et de l'ordonner aux fins de la politique, donc de le régler selon une certaine conception de l'homme. A l'origine de toute action politique il y a une option philosophique. Le reste est affaire de technique administrative.

Bref, par le jeu combiné de sa politique sociale et de sa fiscalité, le gouvernement fédéral est en voie de remodeler et d'uniformiser d'un bout à l'autre du pays les cadres sociologiques de la culture. Si les deux groupements culturels qui ont donné au Canada ses institutions sociales, juridiques et politiques le laissent imposer définitivement la politique dans laquelle, depuis une trentaine d'années, il s'est engagé graduellement, ils se vouent eux-mêmes à l'assimilation, c'est-à-dire à la fusion dans un tout nouveau, dont ils ne peuvent dire d'avance quelles en seront les caractéristiques. Peut-être ces deux groupements sont-ils satisfaits de cette politique : à eux d'en décider. Mais au moins doivent-ils être conscients de ses implications profondes et savoir à quoi elle les conduit.

C'est donc dans les perspectives globales que nous venons d'évoquer que le problème fiscal doit être étudié, et les solutions recherchées. La province de Québec en particulier qui, dans l'aventure fédéraliste, est de toutes les provinces canadiennes celle qui risque le plus, a tout intérêt à ne pas laisser rétrécir les horizons dans lesquels se développe la politique du pays.

Là-dessus cependant son attitude n'a jamais varié, même si elle n'a pas toujours été assez clairement formulée ni suffisamment explicitée. Ainsi quand, chaque fois que l'occasion s'est présentée depuis la Conférence fédérale-provinciale de 1946, la province de Québec demande le réaménagement de la fiscalité de façon, d'une part, à soulager le contribuable et à lui restituer l'initiative première de son existence et, d'autre part, à laisser aux provinces, aux municipalités et aux commissions scolaires les moyens financiers de s'administrer elles-mêmes selon leur esprit

propre, elle prend attitude, non seulement sur l'aspect fiscal du problème constitutionnel, mais sur les fondements mêmes du régime dont est sorti l'Etat canadien et auquel son caractère économique, social et culturel lui commande encore aujourd'hui de demeurer fidèle. Un réaménagement fiscal qui ne restituerait pas à l'individu l'initiative de sa propre existence dans la mesure où le permet le bien commun et ne rendrait pas aux provinces leur pleine juridiction culturelle et sociale réglerait peut-être l'aspect financier du problème constitutionnel : il ne réglerait pas le problème lui-même.

La solution du problème fiscal exige donc avant tout un retour à la constitution et à la philosophie dont elle procède. Car, répétons-le : par rapport aux fins de l'Etat, la fiscalité n'est qu'un moyen et, dans un pays complexe et différencié comme le Canada, seule une politique respectueuse des particularismes régionaux et humains, donc elle-même décentralisée et différenciée, peut assurer le développement harmonieux de l'ensemble. Le tout est de se placer en face du problème comme la réalité canadienne le pose, et d'en chercher la solution selon l'esprit de la Constitution, considérée elle-même comme expression juridique d'une certaine conception générale de la vie.

CHAPITRE III

Les données maitresses d'un réaménagement fiscal

INTRODUCTION

Pour faciliter l'intelligence générale du plan de règlement que la Constitution ainsi que les conditions sociologiques et politiques du pays nous paraissent imposer, nous croyons devoir regrouper ici les éléments du problème comme ils se sont constitués au cours de l'histoire récente (guerres, crise économique), et comme ils se dégagent des études antérieures du présent rapport :

1) L'imbroglio fiscal dont on cherche aujourd'hui la solution s'est développé par l'action du gouvernement fédéral, à la fois sur le plan fiscal et sur le plan social. Le retour à la Constitution exige donc une action parallèle en sens inverse sur les deux mêmes plans. Inutile de prétendre résoudre le problème fiscal selon les exigences du fédéralisme canadien si on ne restitue pas aux deux ordres de gouvernement les fonctions que l'histoire et la réalité sociologique leur assignent respectivement.

2) La doctrine fiscale du gouvernement fédéral a suivi l'évolution de sa doctrine économique et sociale. Elle en est ainsi arrivée à des positions qui l'apparentent de fait à la conception socialiste et dans la même mesure, l'éloignent du fédéralisme et de l'esprit de la Constitution. La première démarche en vue d'un renouveau fiscal doit donc consister en une prise de position sur le plan même des principes directeurs de la politique canadienne.

3) Depuis le début du siècle actuel, la réalité canadienne, sans rien perdre des caractéristiques qui en 1867 ont fait préférer le fédéralisme au régime unitaire, s'est développée rapidement, et s'est articulée et intégrée. Pour assurer aujourd'hui le bon fonctionnement de l'Etat,

des initiatives s'imposent dont on pouvait, il y a moins d'un demi-siècle, ignorer jusqu'au principe : péréquation financière, régie de l'économie, coordination des politiques.

Tout plan de réaménagement fiscal, adapté à la fois au fédéralisme et aux besoins actuels de l'Etat et de la population, doit tenir compte de ces divers éléments et leur donner ou redonner forme organique.

* * *

Conformément au mandat qui lui a été confié et en accord avec la doctrine exposée dans les pages précédentes, notre Commission recommande donc au gouvernement de la province de Québec d'inviter le gouvernement fédéral et les gouvernements des autres provinces, en tant que parties constitutantes de l'Etat canadien, à entreprendre ensemble, dans les perspectives de l'histoire, la réadaptation du régime général de l'impôt aux besoins actuels de la population selon les règles permanentes du fédéralisme. Cette refonte, accomplie dans les cadres de la Constitution, viserait à en réinterpréter les idées maîtresses dans les quatre grandes dispositions qu'impliquent les paragraphes ci-dessus, et que doit comporter à notre époque une politique fiscale adaptée à la fois au fédéralisme et aux besoins généraux de l'Etat. Deux de ces dispositions impliquent, dans le choix et l'aménagement des structures fiscales, les options de principes dont doit découler la politique canadienne.

I — Une option idéologique, portant sur la conception de l'Etat en lui-même et dans ses rapports avec l'homme, et par suite sur les limites de la fiscalité en regard de la liberté personnelle du citoyen.

II — Une option politique, portant sur la forme de l'Etat ou le régime constitutionnel, et impliquant le partage des ressources fiscales entre les diverses branches de l'administration publique.

III — La participation organique des provinces à la politique financière de l'Etat et au contrôle de l'économie.

IV — La coordination des politiques fédérales-provinciales et des politiques provinciales entre elles.

Le présent chapitre est une analyse des quatre grandes divisions ci-dessus. Ces divers aspects de la politique fiscale devant être étudiés dans l'ordre indiqué, mais se prêtant chacune à un développement fort inégal, la structure et l'équilibre du chapitre s'en ressentiront inévitablement. En fait, la deuxième division, référant à la donnée la plus discutée du problème à l'étude, comporte, avec ses nombreuses subdivisions, la plus grande partie du développement. Les autres en sont les compléments.

I—FISCALITE ET OPTION IDEOLOGIQUE; L'HOMME ET L'ETAT; LES LIMITES DE L'IMPOT

La première démarche en vue d'établir une politique fiscale appropriée au Canada consisterait à déterminer le pourcentage du produit national qui, étant donné l'état actuel et les variations prévisibles de la conjoncture, peut, sauf en cas d'urgence, être considéré comme disponible pour l'impôt (fédéral, provincial, municipal), et à fixer ce pourcentage au plus bas taux compatible avec les besoins généraux de l'Etat à notre époque; et cela, expressément afin de laisser au contribuable lui-même l'initiative de sa propre existence dans toute la mesure où, dans l'état actuel d'intégration de l'économie sociale, le permet le service du bien commun.

A propos d'impôt et de régime fiscal, il s'agit donc d'une prise de position sur le plan philosophique, savoir, selon quelle conception de l'ordre l'Etat se conçoit lui-même et réglera désormais ses rapports avec ses sujets. Une telle option est rigoureusement imposée par les tendances de notre époque, et l'Etat canadien n'y échappe pas plus que les autres. Il s'agit en somme de choisir entre la conception personaliste traditionnelle, en vertu de laquelle la primauté appartient à l'homme lui-même, et la conception totalitaire, type marxiste ou fasciste, en vertu de laquelle la primauté appartient à l'Etat. La politique à mettre en oeuvre dans l'un ou l'autre cas diffère essentiellement. Au surplus, les deux conceptions s'excluent irrémédiablement. Si l'Etat opte pour la conception personaliste, il ne lui est pas possible, sans risquer sa propre détérioration par le dedans, d'emprunter les règles de pratique en matière fiscale ou autre, d'un Etat totalitaire quel qu'en soit le type. Car, nous l'avons maintes fois rappelé, les institutions tendent spontanément à informer selon l'esprit dont elles procèdent le milieu social où elles fonctionnent. Sans référence à un ordre transcendant auquel il s'efforce sans cesse de conformer sa politique, l'Etat peut bénéficier d'un degré plus ou moins élevé de prospérité matérielle; mais au point de vue politique proprement dit, il évolue au gré des circonstances, et risque même de passer très rapidement d'un type idéologique à un autre. C'est le phénomène dont plusieurs Etats contemporains donnent le spectacle, à commencer par la Grande-Bretagne qui, en moins d'un demi-siècle, a glissé du libéralisme au socialisme avancé. Bref, si le Canada entend demeurer fidèle à la philosophie personaliste dont il est né, et être, dans la période de confusion que traverse le monde, un facteur de renouveau et d'authentique civilisation, il doit se donner une politique appropriée, quel que soit l'objet des mesures à mettre en oeuvre.

II—FISCALITE ET OPTION POLITIQUE-CONSTITUTIONNELLE; PARTAGE DES RESSOURCES FISCALES

Une fois l'accord établi sur le pourcentage du produit national attribuable à l'impôt, la seconde démarche de la politique fiscale aurait pour objet d'en assurer la répartition entre les ordres de gouvernement de façon à leur procurer en permanence les ressources nécessaires à l'exercice de leurs fonctions respectives. Inutile d'insister sur le sens et la portée de cette disposition: elle porte sur la forme même de l'Etat et sur son ordre constitutionnel. Dans un pays comme le Canada, elle est à la clé du fonctionnement de l'Etat et la condition de l'harmonie des relations entre les différentes parties de la population et du pays. Pas de fédéralisme sans souveraineté des parties constitutantes de l'Etat, et pas de souveraineté des divers gouvernements sans autonomie fiscale et financière. Les conflits des dernières années, nés de l'ambiguïté des textes constitutionnels, ont embrouillé encore davantage les notions les plus élémentaires: il s'agit de les rétablir une fois pour toutes, et dans l'esprit de la population et dans la pratique politique et administrative.

Dans ses perspectives les plus larges, le problème consiste à maintenir l'équilibre entre l'unité qui est la condition d'existence de l'Etat, et la diversité qui est l'exigence première du fédéralisme. Comme tous les organismes vivants, l'Etat tend spontanément à l'unité. L'Etat fédératif n'échappe pas à la règle. Il faut bien le reconnaître: tous les Etats fédératifs ont, sous l'influence des progrès de la technologie et des transformations corrélatives de l'économie, manifesté durant la période contemporaine, une tendance plus ou moins marquée à la centralisation administrative et à l'unification politique — même la Suisse, le plus ancien Etat fédératif et celui qui attache encore le plus de prix à ses particularismes locaux et régionaux et aux libertés individuelles et communautaires. Mais là, précisément est le problème. L'économique est devenu une donnée majeure de la politique: il n'en est pas la seule et doit être considéré dans ses relations avec les valeurs plus hautes de culture et de civilisation. D'où, pour les Etats fédératifs, la nécessité d'un effort sans cesse renouvelé de réflexion en profondeur s'ils veulent répondre aux exigences techniques-économiques des temps présents, sans compromettre les valeurs de culture qui sont la justification première de leur forme constitutionnelle. Il appartient à la politique, c'est-à-dire à l'action consciente, voulue des chefs d'Etat de réaliser l'équilibre unité-diversité et de le rétablir au besoin. Aussi la tendance à la centralisation administrative et à l'unification politique à laquelle nous venons de faire

allusion a-t-elle déterminé dans la plupart des Etats fédératifs, de vigoureuses réactions: aux Etats-Unis ¹, en Australie ², sans parler du Canada.

En pratique, le meilleur, peut-être l'unique moyen de préserver la diversité organique d'un complexe que des forces élémentaires tendent à unifier, c'est d'assurer à chaque ordre de gouvernement l'autonomie la plus complète dans sa sphère de juridiction. Mieux les juridictions sont délimitées, plus il y a chance que les parties fonctionnent efficacement et l'ensemble harmonieusement. Cette règle est d'une particulière importance en matière fiscale, car si la fiscalité est un moyen par rapport aux fins de l'Etat, c'est un moyen nécessaire: aucun gouvernement ne peut remplir ses obligations s'il ne dispose de ressources financières suffisantes et stables.

Dispositions fiscales de la Constitution canadienne :

Règle générale d'interprétation

Les dispositions fiscales de la Constitution canadienne sont malheureusement fort imprécises. D'où les interprétations contradictoires qui ont tour à tour prévalu. Mais il en est de ces dispositions comme des autres: l'économie générale, l'*esprit* de la loi constitutionnelle en est la règle suprême d'interprétation. Qu'a voulu le législateur? L'ensemble de la loi le révèle: édifier un Etat fédératif, et cela pour se conformer à la réalité politique dont il s'agissait d'établir les cadres juridiques. Les règles du fédéralisme comme système politique étant connues, l'interprétation constitutionnelle la plus juste est celle qui s'en rapproche le plus — qu'il s'agisse de taxation ou de toute autre fonction de l'Etat.

La Constitution attribue aux deux ordres de gouvernement des obligations nettement définies. Or, à tout devoir correspond nécessairement le droit aux moyens de le remplir, en l'occurrence, à des ressources fiscales proportionnées à l'étendue des obligations. La répartition entre les deux ordres de gouvernement des compétences constitutionnelles correspond qualitativement aux fins que l'on avait en vue en conférant à l'Etat le caractère fédératif. La logique exige que cette compétence s'étende aux moyens de l'exercer et que par suite, en matière fiscale, chaque ordre de gouvernement ait l'initiative première des impôts qui correspondent

(1) Cf. The Commission on Intergovernmental Relations — Report to the President, June 1955.

(2) Cf. Round Table, sept. 1953 — pp. 319-326, Taxing powers in a Federation — A Study of Australian Experience.

qualitativement à ses fonctions constitutionnelles. Effectivement, c'est ce que, du moins en termes généraux, indique la Constitution.

Le gouvernement central a seul droit à l'impôt indirect¹. Cette disposition est conforme: a) au fédéralisme lui-même; car dans un Etat fédératif les impôts indirects les plus importants (douanes, accises) ne peuvent pas ne pas être réservés au gouvernement central, car ils sont l'une des conditions premières de l'unité de l'Etat; b) aux fonctions du gouvernement fédéral chargé surtout, outre la défense, de responsabilités économiques. Les impôts indirects portant sur les opérations d'affaires et la circulation des biens sont ainsi, par leur objet et leurs modalités, en relation immédiate avec les responsabilités constitutionnelles du gouvernement qui les pratique.

Les provinces ont droit à l'impôt direct, mais sont limitées à cet impôt. Or, la Constitution étant ce qu'elle est, deux raisons exigent, en saine logique, qu'elles aient l'initiative première en ce domaine: a) la taxation directe est leur seul moyen de se procurer les fonds nécessaires à l'exercice de leurs fonctions; b) ces impôts sont, par leur objet et leurs modalités, en étroites relations avec les responsabilités économiques, sociales et culturelles dont les provinces sont investies.

Enfin, le gouvernement fédéral peut lui aussi recourir à l'impôt direct sans que la Constitution ne précise autrement l'étendue de ses prérogatives. De là sont sortis les conflits et les déviations constitutionnelles des trente ou trente-cinq dernières années.

En interprétant les dispositions fiscales, non exclusivement en fonction de leur texte propre, très général et malheureusement peu clair, mais en fonction de l'économie générale de la loi constitutionnelle, il est certes possible de concevoir un partage des ressources fiscales conforme à la fois aux règles du fédéralisme et aux besoins des deux ordres de gouvernement à notre époque.

L'impôt indirect

L'impôt indirect étant expressément réservé au gouvernement fédéral, aucune discussion proprement constitutionnelle ne s'élève à ce sujet. D'ailleurs, nous venons de le voir, il est conforme au fédéralisme en général, au fédéralisme canadien en particulier, que ces impôts, dont la pratique peut susciter des frontières économiques à l'intérieur du pays, soient réservés au gouvernement central.

(1) Rappelons à nouveau que les mots "directs" et "indirects" appliqués à l'impôt sont employés dans le présent rapport au sens de la jurisprudence constitutionnelle.

Cela ne veut pas dire que, dans l'état actuel des théories fiscales et de la fiscalité canadienne, aucun problème ne se pose sous cet angle, et que l'usage de l'impôt indirect ne devrait pas être l'objet d'une étude approfondie. Une telle enquête serait même la première démarche de toute entreprise de réadaptation de la fiscalité canadienne. Il y a lieu par exemple de se demander: 1) Si la définition de l'impôt direct et indirect sur laquelle s'est appuyée jusqu'ici la jurisprudence est bien la plus exacte en soi, et la plus conforme aux fins constitutionnelles. Si l'on s'en tient à cette définition d'après l'incidence, il est peu d'impôts directs qui ne puissent aujourd'hui être classés comme indirects, car, il en est peu qui ne puisse être en tout ou en partie retransmis, même l'impôt sur le revenu, surtout sur le revenu des entreprises¹; 2) Si le gouvernement fédéral fait de l'impôt indirect, selon l'interprétation traditionnelle, le plein usage qu'il pourrait et devrait en faire dans le contexte constitutionnel où il s'insère lui-même, et dans l'état actuel de la conjoncture économique et sociale. Depuis un certain nombre d'années, surtout depuis la guerre, il accorde une préférence marquée aux impôts sur le revenu² et cela, au nom de théories économiques dont la valeur, nous l'avons déjà dit, est loin d'avoir été vérifiée par l'expérience et dont la pratique, d'ailleurs, dans la mesure où leur exactitude est démontrée, appartiendrait à l'Etat canadien et non pas seulement au gouvernement fédéral.

La notion de "régressivité" de l'impôt indirect³ dont on fait grand état est pour le moins relative. Tous les impôts sont "régressifs" dans la mesure où, par la hausse des prix ou l'abaissement des revenus, ils conditionnent l'influence du consommateur sur l'économie. Que certains impôts portant sur les biens et les opérations d'affaires le soient plus que les autres, c'est fort possible. Mais ce n'est pas une règle sans exception. Il faudrait en faire la démonstration dans chaque cas et à tous les moments de l'évolution économique. En fait, la "régressivité" de l'impôt indirect ne tient pas tant à sa nature qu'à ses modalités. Organisé selon des normes scientifiques, il ne contrecarre pas plus l'économie que l'impôt direct. L'expérience britannique de la *Purchase Tax* est à ce point de vue à signaler. Le véritable problème en est un d'abord de poids global de la taxation, en second lieu de structures des différents impôts, et enfin de juste proportion entre les divers types d'impôts, sur le revenu et sur les biens. La diversité fiscale et l'équilibre entre les divers

(1) Cf. Annexe 5, F.-A. Angers, *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*, chap. III.

(2) Voir tableau 37, volume *Documentation*.

(3) Au sens d'impôt portant sur les biens et la transmission des biens.

modes d'impôts est une condition d'efficacité du régime fiscal et de justice pour le contribuable.

En fait, nous l'avons dit déjà, les théories fiscales du gouvernement fédéral ont suivi, depuis une vingtaine d'années, l'évolution de sa philosophie économique et sociale. Dans la mesure où il assume des responsabilités sociales et culturelles sur lesquelles il n'a pas juridiction, il se rallie à une conception de la fiscalité qui n'est pas toujours sans liens, du moins apparents, avec la conception socialiste: simplification du régime fiscal et accent sur les impôts qui affectent le plus directement l'individu lui-même et les institutions. Du même coup, nous l'avons rappelé au chapitre précédent, il épuise la seule source de revenus dont disposent les provinces, et par ses lois sociales et ses standards fiscaux, il fausse l'exercice de leurs compétences constitutionnelles.

Notons cependant que la doctrine fiscale du gouvernement fédéral, très affirmative et apparemment très sûre d'elle-même au lendemain immédiat de la guerre, a, en ces derniers temps perdu de son assurance et marqué une certaine tendance vers des concepts plus rapprochés des exigences du fédéralisme. Le moment semble donc opportun, les circonstances historiques aidant, (détente internationale avec possibilité d'abaissement des budgets de défense) d'entreprendre avec lui l'analyse des problèmes généraux de la fiscalité.

L'impôt direct

Le gouvernement fédéral, seul maître de l'impôt indirect, dispose ainsi d'une importante source de revenus. Il jouit du même coup d'une initiative politique de très grande portée dont il se sert, sans avoir à consulter les provinces, dans le sens qu'il juge le plus conforme à l'intérêt général du pays. Or, s'il est bon que le gouvernement fédéral dispose ainsi d'un domaine réservé, il est non moins désirable que les provinces, dont les fonctions constitutionnelles sont, au point de vue du bien commun, aussi vitales, jouissent, elles aussi, d'un avantage identique. Les dispositions fiscales de la Constitution étant rédigées en termes très généraux, il appartient à la politique d'établir le régime d'impôts directs qui garantirait aux provinces un minimum de ressources stables et proportionnées à leurs obligations. Depuis longtemps, elles réclament un tel arrangement. Le gouvernement fédéral s'y est toujours refusé. Il faut le regretter, car le pays tout entier y aurait gagné. L'échec évident du régime des subsides inauguré en 1947 devrait le convaincre de modifier son attitude et d'instituer, d'accord avec les provinces, un partage des impôts directs plus conforme à la Constitution et aux exigences financières de l'administration publique.

Règle de répartition de l'impôt direct

Selon quelle règle devrait s'effectuer le partage dont nous venons de parler? Elle s'infère, non pas des articles proprement fiscaux, mais des dispositions générales de la Constitution elle-même. Nous l'avons d'ailleurs indiqué ci-dessus, à propos de l'impôt indirect. Les responsabilités constitutionnelles des deux ordres de gouvernement étant ce qu'elles sont, les impôts directs devraient être attribués à l'un ou à l'autre selon leurs relations avec les fonctions dont ceux-ci sont respectivement chargés. Par conséquent, devraient être attribués au gouvernement fédéral (outre les impôts indirects), les impôts directs qui correspondent le plus exactement à ses fonctions, notamment ceux dont la pratique, aux mains des provinces, suscite des frontières économiques à l'intérieur du pays. Ainsi, les impôts de consommation déjà mentionnés.

De la même manière, devraient être attribués aux provinces les impôts qui, par leur incidence sur les modes de vie, les institutions, la vie sociale, sont le plus immédiatement en relations avec leurs fonctions constitutionnelles: taxe foncière, dévolue par les provinces aux municipalités, impôts sur les successions, sur l'exploitation des ressources naturelles, les revenus des particuliers et des compagnies.

Cette règle de partage, qu'on nous permette de le souligner, est essentiellement d'ordre politique. Déduite de la Constitution, elle n'exige pas que soit changée la définition de l'impôt direct et indirect qui sert de base à la jurisprudence et à la pratique constitutionnelles. Cela ne veut pas dire que la définition actuelle est satisfaisante, et que, pour conformer la théorie et la pratique constitutionnelles à la théorie et à la réalité économiques contemporaines, il ne serait pas désirable d'en adopter une autre — selon l'assiette par exemple plutôt que selon l'incidence ¹. Bien au contraire, les bonnes définitions sont condition d'ordre en toute forme d'activité humaine. Mais cette réforme serait elle-même oeuvre politique et poserait en somme tout le problème de la fiscalité. Or la règle de partage que nous proposons n'en serait pas affectée: elle s'appliquerait de la même manière, sauf que l'interprétation en serait rendue plus facile. Tout en souhaitant donc que le problème du choix d'une nouvelle définition soit étudié, nous continuerons ci-après d'employer la terminologie courante et de désigner comme directs ou indirects les impôts que l'usage constitutionnel désigne à l'heure actuelle comme tels.

(1) Annexe 5, *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*, chap. III.

Divers arrangements peuvent être envisagés selon les transferts de responsabilités financières qui devraient nécessairement accompagner la réattribution des impôts. Qu'on nous permette cependant d'insister d'abord sur la haute signification, du point de vue des provinces, des impôts dont elles devraient avoir l'usage exclusif, du moins l'usage premier.

La taxe foncière est au fondement même de la fiscalité locale. Aucune discussion ne s'élève aujourd'hui à ce sujet. Mais nous l'avons vu aux chapitres consacrés à l'évolution des finances publiques, le poids global des autres impôts, notamment des impôts fédéraux, limite dangereusement, au détriment des municipalités et des commissions scolaires, la possibilité de rendement de cette taxe. A ce palier, dans la province de Québec, le drainage des fonds publics par la fiscalité fédérale entraîne de graves conséquences.

Les successions sont une institution de droit civil. Or, pour tout peuple, le droit civil est une valeur maîtresse, l'expression et le cadre juridiques de la culture vécue. Après la conquête, les Canadiens français, conscients de l'importance de leurs lois françaises, ont tout mis en oeuvre pour les conserver, et depuis 1774, les constitutions successives leur en ont garanti l'usage. Ils doivent à ce privilège la conservation de leurs institutions sociales. Le régime de transmission des biens conditionne les modes d'existence des individus et des familles, la formation et le développement de la propriété. Il est donc de la plus haute importance qu'aucune influence étrangère n'en fausse le fonctionnement. C'est pourtant ce qui est arrivé lorsque le gouvernement fédéral, sans tenir compte du particularisme social et juridique de la province de Québec, a institué un impôt sur les successions, conçu selon l'esprit du droit civil anglais. Sorte de violation de l'une des plus importantes prérogatives du Canada français. Si l'état de guerre pouvait, au moment de son intervention, expliquer le geste du gouvernement fédéral, il n'en est plus ainsi aujourd'hui : le gouvernement fédéral a d'autant moins raison de maintenir cet impôt qu'au point de vue de ses finances, il représente peu de chose.

Les ressources naturelles sont l'assise économique de l'autonomie des provinces. D'où l'importance pour celles-ci d'en régir complètement l'usage. Nous savons au surplus, que durant les prochaines années, la province de Québec devra consacrer des sommes considérables au peuplement et à l'aménagement de son territoire¹. De quelles sources se les procurera-t-elle, sinon d'abord des entreprises qui exploitent ses richesses naturelles, et doivent affecter une proportion raisonnable de

(1) Cinquième partie, première section, chapitre IX.

leurs revenus à la conservation et à la valorisation du fonds. Nous savons aussi que le gouvernement fédéral retire de beaucoup la plus grosse part des revenus fiscaux dérivés de l'exploitation des ressources naturelles, notamment par l'impôt sur le revenu des compagnies. D'où nécessité d'un rajustement.

L'impôt sur le revenu des particuliers, surtout au niveau où en sont aujourd'hui les taux, contribue puissamment à modeler les conditions de vie de la famille et le milieu social. Lui aussi a une incidence directe sur la propriété, dans la mesure où il restreint plus ou moins l'épargne et la faculté de reconstitution du capital. Aussi, le gouvernement provincial, à qui incombe la responsabilité constitutionnelle de la culture et des institutions sociales, doit-il pouvoir en déterminer les modalités sociologiques, en d'autres termes les exemptions de base : charges familiales, frais d'éducation, de santé, de prévoyance, etc.

L'impôt sur le revenu des corporations n'a peut-être pas, à cet égard, la même signification. Il importe néanmoins que les provinces en aient l'initiative première dans la mesure où cet impôt peut et doit servir au financement de la politique des ressources naturelles et de la sécurité sociale (par l'intermédiaire des institutions); dans la mesure aussi où la régie provinciale de cet impôt est une protection contre l'expansion du socialisme au Canada. La faculté pour les provinces de régir complètement ou de déterminer les modalités sociologiques des impôts directs qui sont en relations avec leurs fonctions constitutionnelles est d'une importance capitale. C'est une exigence du régime constitutionnel canadien... A quoi bon confier aux provinces la juridiction exclusive en matière culturelle et sociale si le gouvernement fédéral peut, par ses lois fiscales, en fausser les conditions d'exercice et si, au surplus, il peut invoquer sa puissance financière pour prendre l'initiative en des domaines qui ne ressortissent pas à sa juridiction. C'est, en effet, répétons-le, par le jeu combiné d'une fiscalité abusive et d'interventions sociales en marge de la constitution, que le gouvernement fédéral s'est acquis, au sein de la Confédération, une prépondérance de fait que ni l'histoire, ni le fédéralisme, ni le bien commun du Canada ne justifient.

Outre l'impôt indirect, la Constitution confère au gouvernement central le droit à l'impôt direct, et l'exercice de ses fonctions constitutionnelles l'oblige à y recourir. Pour lui assurer les ressources dont il a besoin et réduire au minimum les occasions de conflit avec les provinces, il importe donc de déterminer les impôts directs dont le gouvernement central pourrait avoir l'usage exclusif. La même règle s'applique : devraient être réservés au gouvernement fédéral tous les impôts aujourd'hui

d'hui utilisés par les provinces et qui, bien que pouvant selon la définition aujourd'hui en usage, être considérés comme directs, ont une influence différenciatrice au sein de l'économie canadienne : ainsi les taxes de vente et les impôts de consommation divers que, pour ne pas ajouter au poids déjà très lourd des impôts fédéraux sur le revenu, certaines provinces, notamment la province de Québec, et dans la province de Québec plusieurs municipalités et commissions scolaires, ont dû établir chez elles. Sur le plan fédéral, ces taxes ne comporteraient pas les inconvénients économiques et administratifs qu'elles ont sur le plan local et provincial. Conformément aux fonctions constitutionnelles du gouvernement fédéral, elles sont aujourd'hui considérées par les théoriciens de la fiscalité comme l'un des instruments les plus efficaces du contrôle économique.

Du point de vue des provinces, cette proposition peut paraître contredire ce que nous avons écrit plus haut touchant la diversité des impôts comme condition d'efficacité et de justice du régime fiscal. Mais, cette règle générale s'applique à l'Etat, donc dans un Etat fédératif, aux deux ordres de gouvernement considérés comme un tout. Dans un tel Etat, le même contribuable acquittant deux séries d'impôts, les sources de revenus doivent être réparties entre les deux ordres de gouvernement de façon à leur procurer les ressources dont ils ont besoin sans surcharger le contribuable. L'équilibre impôts directs, impôts indirects, impôts sur le revenu, impôts de consommation est à réaliser, non pour chaque gouvernement, mais pour l'ensemble du régime fiscal. La Constitution canadienne en réservant l'impôt indirect au gouvernement fédéral impose déjà une ligne générale de partage. De sorte que la stabilité financière des gouvernements provinciaux doit être obtenue par le seul usage des impôts directs. Comme le gouvernement fédéral a aussi accès à ce mode de taxation, toute la question est de savoir comment doit s'effectuer le partage et selon quelle combinaison d'impôts directs la stabilité financière des provinces sera le mieux assurée.

Politique fiscale et sécurité sociale

Le retour à la Constitution en matière fiscale implique un retour parallèle en matière sociale. En premier lieu, les transferts d'impôts dont nous avons parlé plus haut exigent un allègement correspondant des charges fédérales. En second lieu, le texte original de la Constitution réserve aux provinces tout le domaine de la sécurité sociale. Si elles disposent de ressources suffisantes — et tel serait le cas si les impôts énumérés plus haut leur étaient laissés — rien ne s'oppose à ce qu'elles

assument en cette matière leurs pleines responsabilités. La province de Québec, nous l'avons montré au chapitre V, cinquième partie, première section, a les plus sérieuses raisons de reprendre au plus vite l'initiative de ses lois sociales.

Malheureusement, à deux reprises la Constitution a été modifiée pour permettre au gouvernement fédéral de légiférer en matière sociale : en 1940-41, à propos de l'assurance-chômage, en 1951, à propos des pensions de vieillesse. Il serait à souhaiter que ces modifications soient rescindées et la Constitution remise en ordre selon son inspiration première, la plus conforme à la réalité sociologique du pays. Du point de vue fiscal, le réaménagement à effectuer dépend dans une certaine mesure des décisions qui seront prises à ce sujet. Notons cependant que le problème est moins considérable qu'il n'y paraît à première vue. Seule l'assurance-chômage nécessiterait un amendement constitutionnel rétablissant l'ancienne juridiction provinciale. Au surplus, l'assurance-chômage est financée par les cotisations des ouvriers et des employeurs. La contribution du gouvernement lui-même est en somme de peu d'importance, une soixantaine de millions de dollars par année. Au point de vue financier, le transfert de l'assurance-chômage du gouvernement fédéral aux provinces ne représenterait pas un très gros déplacement de charges. En revanche, du point de vue social et culturel, l'assistance aux chômeurs est d'une immense portée. Nous avons au chapitre IX de la quatrième partie fait les distinctions qui s'imposent à ce sujet.

Quant aux pensions de vieillesse, l'amendement de 1951 autorise le gouvernement fédéral à y participer, mais laisse aux provinces leur pleine juridiction. Il suffirait donc au gouvernement fédéral de se retirer, laissant les provinces assumer seules, chacune selon la conception la mieux adaptée aux traditions sociales de sa population, le fonctionnement de ce service social. Le transfert aux provinces de la pension de vieillesse représenterait pour le gouvernement fédéral un allègement financier de près de \$340 millions, dont \$72 millions pour la seule province de Québec (1953-54).

Réaménagement fiscal et péréquation financière

Réaménagement fiscal et péréquation financière ne peuvent se traiter séparément, les problèmes de péréquation étant une des raisons le plus souvent invoquées pour justifier la situation fiscale actuelle. Deux formes de péréquation doivent être distinguées, que l'on confond habituelle-

ment bien qu'elles posent des problèmes politiques et administratifs nettement différents.

La première peut être dite sociale et répond à l'idée d'une certaine égalité de service d'une province à l'autre. Si malgré un effort fiscal comparable, une province ne réussit pas à se procurer des services conformes aux normes minima des autres provinces, l'assistance financière doit lui être assurée.

La seconde relève de la justice distributive et exige la restitution à chaque province, quel que soit l'état de ses finances, des ressources fiscales auxquelles elle a droit. Elle est rendue nécessaire surtout par le fait que les sièges sociaux des grandes entreprises sont en majorité établis dans les provinces de Québec et d'Ontario. Cette forme de péréquation est étrangère à toute idée égalitaire. Dans son mémoire de 1945, la province d'Ontario, la plus grande bénéficiaire de la concentration industrielle, s'est déclarée prête à collaborer au redressement de la situation actuelle. Ainsi en est-il d'ailleurs de la province de Québec qui, à plusieurs reprises, a fait part de ses dispositions à ce sujet.

Deux modes de réaménagement fiscal peuvent être envisagés selon, d'une part, les déplacements de responsabilité financière que représenterait le transfert aux provinces des services fédéraux de sécurité sociale, et d'autre part, la rigueur avec laquelle on voudrait assurer le caractère fédératif de l'Etat.

Le premier accorderait l'*exclusivité fiscale* aux deux ordres de gouvernement. Il exigerait la remise intégrale de la sécurité sociale aux provinces. Selon la règle formulée ci-dessus, celles-ci conserveraient les permis et licences, les redevances sur l'exploitation des ressources naturelles, les bénéfices des entreprises étatisées, etc. En outre, elles auraient seules droit à l'impôt sur le revenu des compagnies et des particuliers, et à l'impôt sur les successions. Le gouvernement fédéral aurait seul droit, outre l'impôt indirect (selon la définition actuelle) aux impôts directs portant sur les opérations d'affaires et la circulation des biens : taxe de vente, impôts de consommation divers, etc.

Le second mode conserverait la répartition ci-dessus. Mais le gouvernement fédéral participerait à l'impôt sur le revenu des compagnies dans la proportion des charges sociales qui pourraient lui être laissées et des besoins de péréquation, s'il en était constitué l'agent. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées. Mais quelle que soit l'hypothèse, les provinces devraient, en période normale, garder la faculté de déterminer les modalités sociologiques de tout impôt auquel le gouvernement fédéral participerait.

De ces deux modes d'organisation fiscale, le premier nous paraît seul pleinement conforme aux exigences du fédéralisme. C'est celui que, à notre avis, la province de Québec devrait s'employer à faire accepter. Le second, avec ses diverses modalités de réalisation, vaudrait comme solution intermédiaire, en attendant que les circonstances politiques permettent d'appliquer un régime mieux adapté à la Constitution et à la réalité sociologique dont elle a pour objet d'assurer la conservation et le plein développement.

Données concrètes d'un réaménagement fiscal selon la Constitution

Transfert de revenus et de charges

En pratique, quel transfert de revenus et de charges le retour intégral à la Constitution et à l'exclusivité fiscale entraînerait-il et quelle serait en fin de compte la situation financière et du gouvernement fédéral et de chacune des provinces ?

Voici d'abord le tableau des services de sécurité sociale (tableau I, page suivante) dont les responsabilités incomberaient complètement aux provinces. Nous partons donc de l'idée que les modifications apportées à la Constitution touchant la sécurité sociale ont été rescindées (assurance-chômage) ou ne sont pas utilisées (pensions de vieillesse), et que la loi constitutionnelle fonctionne selon son ordre primitif.

On se surprendra peut-être de la remise aux provinces des pensions, traitements et allocations aux vétérans. Mais ce n'est pas parce que le gouvernement fédéral a juridiction sur l'armée, qu'il doit nécessairement être tenu responsable des situations sociales qui naissent de la guerre. Les provinces sont partie de l'Etat et chacune d'entre elles est solidaire du pays tout entier. Si comme nous l'avons dit et répété, il est indésirable pour la population canadienne-française de la province de Québec de laisser les institutions de sécurité sociale sous la dépendance d'un gouvernement à mentalité différente, pourquoi cela s'appliquerait-il moins à l'ancien soldat qu'au citoyen ordinaire? Il y a même des raisons pour que la règle s'applique avec plus de rigueur.

TABLEAU I

Déboursés pour la sécurité sociale présentement à la charge du gouvernement fédéral et qui, dans le plan d'aménagement fiscal étudié ici, seraient assumés par les provinces ¹
(millions de dollars)

	Canada	Terre-Neuve	Île du P.-E.	Nouv. Ecosse	Nouv. Brun.	Québec	Ontario	Man.	Sask.	Alb.	Col. Brit.
Allocations familiales	350	12	3	17	15	111	104	18	20	24	26
Sécurité de la vieillesse	339	7	3	18	13	72	126	20	20	20	40
Subventions à l'hygiène	29	0.9	0.2	1.5	1.6	9.5	7.3	1.7	1.9	1.8	2.6
Assistance-vieillesse	20	0.9	0.1	1.0	1.2	7.2	4.7	1.1	1.0	1.1	1.9
Assistance aux aveugles	3	0.1	— ²	0.3	0.3	1.1	0.6	0.1	0.1	0.1	0.2
Assistance aux invalides	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Subventions aux universités	5	0.2	0.1	0.3	0.3	—	2.4	0.4	0.4	0.5	0.6
Formation professionnelle	4	0.1	0.1	0.2	0.2	1.0	1.1	0.3	0.3	0.5	0.3
Reboisement	1	—	— ³	— ³	— ³	—	0.4	0.1	— ³	0.1	0.5
Assurance-chômage ⁴	58	1.6	0.3	3.0	3.0	20.6	15.5	2.6	1.2	2.1	8.1
Pensions aux vétérans ⁵	128										
Traitement des vétérans	42										
Allocations aux vétérans	30	6	1	10	8	61	69	12	13	14	18
Autres allocations vétérans	8										
Construction d'hôpitaux, vétérans	4										
Total	1,021	29	8	51	43	283	331	56	58	64	98

(1) Chiffres tirés des comptes publics fédéraux pour 1953-1954, pp. 29, 30, 40, 46, 57, F5, K2, R4 et ZZ2. Les chiffres détaillés par provinces seront trouvés comme suit: allocations familiales, p. 47; sécurité de la vieillesse, p. 57; subventions à l'hygiène, 0-16 — les frais de recherches générales ont été répartis en proportion de la subvention provinciale; assistance-vieillesse, 0-49; assistance aux aveugles, 0-49; subventions aux universités, pp. F17- F-18; formation professionnelle, K7-K8, les frais généraux étant répartis selon la subvention provinciale; reboisement, R28.

(2) \$28,126.

(3) I.-P.-E., \$9,651; N.-E., \$24,672; N.-B., \$12,274; Sask., \$41,271.

(4) La répartition provinciale a été faite d'après l'Annual Report on Benefit Years Established and Terminated under the Unemployment Insurance Act, Calendar Year 1953, Dominion Bureau of Statistics, 1955, tableau 11, p. 19. Le coût à l'Etat fédéral a été réparti entre les provinces en fonction du montant des prestations accordées aux chômeurs dans chaque province. L'année 1953 a été plutôt bonne pour une telle répartition, le chômage ayant pris le caractère extensif d'un chômage de récession.

(5) Les charges des vétérans ont été réparties en fonction de la population des provinces.

On voudra bien remarquer comme les subventions fédérales aux universités et les subsides conditionnels à l'hygiène et aux hôpitaux, à l'enseignement professionnel, etc., paraissent de peu d'importance dans un tableau d'ensemble. Ils n'améliorent pas la situation financière des provinces, bien qu'ils posent des problèmes très graves et soient une des causes principales de la croissante confusion constitutionnelle des vingt-cinq ou trente dernières années.

Les changements nécessaires pour établir la répartition des impôts selon la règle formulée ci-dessus (ou selon une nouvelle définition des impôts directs et indirects) se détermineraient de la façon suivante :

1. Actuellement aux provinces et transférés au gouvernement fédéral ¹ :

- Taxe générale de vente au détail;
- taxe sur les divertissements et spectacles;
- taxe sur l'essence de pétrole;
- taxe sur l'huile de chauffage;
- taxe sur le tabac;
- taxe sur les breuvages alcooliques (non compris licences et permis);
- taxe sur les repas;
- taxe sur les transferts de propriétés immobilières;
- taxe sur les transferts de valeurs mobilières;
- taxe sur les primes d'assurance;
- taxe sur les appels téléphoniques.

2. Actuellement au gouvernement fédéral et remis aux provinces :

- Impôts sur le revenu des particuliers;
- impôts sur le revenu des compagnies;
- impôts sur les successions. ²

Pour évaluer l'incidence sur les budgets fédéral et provinciaux de ce double changement, nous présumons :

1. Que les impôts fédéraux étant transférés tels quels, les revenus resteront les mêmes pour fins de comparaison (budget 1953-54);

(1) *Principal Taxes and Rates*, Public Finance and Transportation Division, Dominion Bureau of Statistics, Ottawa, 1954.

(2) Dans le mémoire qu'elle a soumis à notre Commission, la Fédération des Unions industrielles se prononce contre la remise aux provinces, à titre exclusif, des impôts directs. Son point de vue est discuté dans l'annexe 5 sur les problèmes fiscaux. Le plan de règlement que nous proposons ici, bien que comportant remise aux provinces des impôts directs, diffère essentiellement de la solution que la Fédération avait en vue.

2. que les taxes provinciales transférées au gouvernement fédéral seraient établies au niveau de la province qui a actuellement le taux le plus élevé soit 5% de la vente au détail, 15 cents le gallon sur l'essence, 15% sur les divertissements, le tarif du Québec pour le tabac. Le rendement général des autres taxes a été évalué sur la base du rendement actuel dans les provinces où elles existent (toujours avec l'année 1953-54 comme modèle) ¹.

3. Que les subventions statutaires ne seront plus exigées du gouvernement central. Il s'agit ici d'une hypothèse. Dans l'ensemble ces subventions sont de peu d'importance et dans un régime comme celui que nous exposons ici, elles n'ont plus leur raison d'être.

Les tableaux II et II-A établissent les résultats nets du double transfert dont nous venons d'indiquer les données. Le gouvernement fédéral (tableau II) accuse à première vue un excédent de dépense de 409 millions environ. Nous verrons plus loin comment cette question peut être abordée. Quant aux provinces (tableaux II-A), les cinq plus grandes d'entre elles, représentant ensemble 80% de la population du pays, disposent d'amples ressources financières, et, une fois acquittés les services de sécurité sociale, ont de bonnes marges pour les développements futurs. Les autres demeurent déficitaires.

Les provinces déficitaires

Ces provinces sont celles qui se plaignent le plus de la concentration industrielle, spécialement la Saskatchewan, qui, avec l'Île-du-Prince-Édouard est au dernier rang au point de vue rendement des impôts directs (revenus et successions). C'est ici que doit entrer en jeu la péréquation fiscale, c'est-à-dire une politique dont l'objet est de rendre à chaque province les ressources fiscales qui lui appartiennent réellement. En pratique, des formules différentes s'appliqueraient à l'impôt sur le revenu des compagnies et à l'impôt sur le revenu des particuliers.

(1) Annexe 9. Roland Parenteau — *Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces.*

TABLEAU II

Effet sur le budget fédéral de la réallocation des revenus et des dépenses suggérées dans le présent chapitre

REVENUS	(millions de dollars)
Revenus de l'année fiscale 1953-54	4,689
<i>A déduire</i> — Impôts qui seraient abandonnés aux provinces :	
Impôt sur le revenu des particuliers ¹	1,332
Impôt sur le revenu des compagnies ²	1,247
Droits successoraux	39
	2,618
<i>A ajouter</i> — Impôts qui seraient abandonnés au gouvernement fédéral ³ :	
Vente au détail	455
Gazoline	290
Divertissements	28
Tabac	43
Spiritueux	6
Repas	18
Autres	7
	847
<i>Revenus après ajustements</i>	2,918
 DEPENSES	
Dépenses pour l'année fiscale 1953-54 ⁴	4,689
<i>A déduire</i> — dépenses qui seraient discontinuées ou transférées aux provinces :	
Sudsidés et location de domaines fiscaux ⁵	341
Sécurité sociale ⁶	1,021
	1,362
<i>Dépenses après ajustements</i>	3,327
 Ecart entre les revenus et les dépenses à compenser par une diminution des dépenses ou un ajustement des impôts d'accord avec les provinces	409

(1) *Taxation statistics, 1954*, Ottawa, pp. 18-19. Y compris les impôts crédités à la Caisse de la sécurité de la vieillesse.

(2) Ibid. Incluant 2% crédité à la Caisse de la sécurité de la vieillesse.

(3) Rendement probable à l'échelle nationale en prenant comme base le niveau de la province qui a actuellement le taux le plus élevé soit 5% de la vente au détail, 15 cents le gallon sur l'essence, 15% sur les divertissements, le tarif de Québec pour le tabac. Le rendement général des autres taxes a été évalué sur la base du rendement actuel dans les provinces où elles existent (toujours avec l'année 1953-54 comme modèle) — voir annexe 9, Roland Parenteau, *Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces*.

(4) Comprend les dépenses de l'année "4,351 millions, plus 338 millions" effectuées à même la Caisse de la sécurité de la vieillesse.

(5) Comptes publics fédéraux "1954" — page 35.

(6) Voir tableau I.

TABLEAU II-A

Effet sur le budget des provinces des réallocations de revenus et de dépenses, suggérées dans la présent chapitre
(millions de dollars)

	TOTAL	T.N.	I.P.E.	N.E.	N.B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.B.
REVENUS											
<i>Revenus de l'année fiscale 1953-54</i> ¹	1,312	31	8	48	48	296	362	56	97	179	187
<i>A déduire:</i>											
a) Subsidés et location de domaines fiscaux qui ne seraient plus versés ²	339	18	4	22	18	5	139	27	27	33	46
b) Impôts qui seraient abandonnés au gouvernement fédéral: vente au détail, gazoline, divertissements, tabacs, spiri- tueux, repas, etc. ¹	386	8	2	10	16	131	101	9	32	19	58
Total de (a) et (b)	725	26	6	32	34	136	240	36	59	52	104
<i>A ajouter:</i>											
Impôts qui serait abandonnés aux provinces par le gouv. fédéral ³	587	5	2	16	14	160	122	20	38	127	83
Impôt sur le revenu des particuliers	1,330	12	2	21	19	303	652	62	47	82	130
Impôt sur le revenu des compagnies	1,247	11	1	18	14	365	627	49	10	51	101
Droits successoraux	39	x	x	2	1	7	19	1	1	2	6
.....	2,614	23	3	41	34	675	1,298	112	58	135	237
<i>Revenus après ajustements</i>	3,201	28	5	57	48	835	1,420	132	96	262	320
DEPENSES											
<i>Dépenses de l'année fiscale 1953-54</i> ¹	1,325	34	7	53	49	310	443	47	86	126	170
Plus: dépenses de sécurité sociale qui se- raient transférées du gouvernement fédéral aux provinces ⁴	1,021	29	8	51	43	283	331	56	58	64	98
<i>Dépenses après rajustements</i>	2,346	63	15	104	92	593	774	103	144	190	268
Ecart entre les revenus et les dépenses	855	(35)	(10)	(47)	(44)	242	646	29	(48)	72	50

(1) Chiffres tirés de "Preliminary Analysis of Revenue and Expenditure of Provincial Governments 1953 — D.B.S. — 1954".

(2) Chiffres tirés des comptes publics fédéraux 1954, page 36.

(3) Voir notes au bas du tableau II.

(4) Voir tableau I.

(5) Les parenthèses indiquent un déficit.

(x) Chiffres non significatifs.

TABLEAU III

Revenu déclaré à l'impôt par les compagnies pour chacune des provinces (à l'exception de Québec et de l'Ontario) en regard du revenu réellement gagné dans chacune de ces provinces

(milliers de dollars)

	<u>1947</u>		<u>1948</u>		<u>1949</u>		<u>1950</u>		<u>1951</u>	
	Revenu déclaré	Revenu gagné								
Terre-Neuve	—	—	—	—	—	—	17,400	21,180	29,881	25,001
Ile-du-Prince-Edouard ...	4,669	3,794	5,166	3,779	4,708	4,058	5,013	5,875	3,018	3,889
Nouvelle-Ecosse	30,138	38,560	38,088	47,343	37,121	42,873	40,159	49,710	46,923	56,501
Nouveau-Brunswick	28,401	35,627	31,080	39,332	22,381	31,138	29,909	38,820	43,213	50,166
Manitoba	77,079	79,283	87,334	84,354	83,679	77,990	89,763	98,040	101,280	103,311
Saskatchewan	13,926	54,521	15,683	53,373	17,441	52,052	16,605	62,242	16,488	66,283
Alberta	46,147	71,004	57,241	87,811	63,423	93,356	76,500	117,474	87,093	128,845
Colombie Britannique ...	213,488	226,313	242,743	248,830	178,737	189,845	246,951	284,436	310,827	302,973

(1) Chiffres tirés de *Taxation Statistics*, 1949 à 1954.

Péréquation fiscale et impôt sur le revenu des compagnies

Taxation Statistics 1954 fournit des renseignements sur les revenus gagnés par les compagnies dans les provinces autres que le Québec et l'Ontario. Par comparaison avec les revenus déclarés dans chacune de ces provinces, il est possible de se faire une idée de la perte de revenu que représente pour chacune des provinces en cause la concentration des sièges sociaux. Malheureusement les chiffres ne sont fournis que pour 1947-1951. Nous les reproduisons au tableau III (page précédente).

L'analyse de ces chiffres permet de déterminer de combien de fois le rendement des impôts sur le revenu des compagnies prélevés par les provinces déficitaires devraient être augmentés pour assurer à chacune sa pleine mesure de revenus selon les affaires qui s'y traitent.

TABLEAU IV

Rapport entre les revenus gagnés par les compagnies dans les provinces autres que Québec et Ontario, et les revenus déclarés ¹

PROVINCES	1947	1948	1949	1950	1951
Terre-Neuve	—	—	—	1.22	0.84
Ile-du-Prince-Edouard	0.81	0.73	0.86	1.17	1.22
Nouvelle-Ecosse	1.28	1.24	1.15	1.24	1.20
Nouveau-Brunswick	1.25	1.26	1.39	1.30	1.16
Manitoba	1.03	0.98	0.93	1.09	1.02
Saskatchewan	4.02	3.75	2.98	3.40	3.92
Alberta	1.54	1.53	1.47	1.53	1.48
Colombie Britannique	1.06	1.03	1.06	1.15	0.97

(1) A partir des données du tableau III.

Attirons ici l'attention sur la situation particulièrement désavantageuse, au point de vue qui nous occupe, de la Saskatchewan. En revanche, le Manitoba n'est pas sérieusement désavantagé.

Appliqués au rendement de 1953, les rapports du tableau IV permettent de calculer ce qui arriverait si un accord intervenait entre les provinces, en vertu duquel chacune ne taxerait que les revenus gagnés sur son territoire et hors du Canada, laissant les autres taxer les profits gagnés chez elles — à la condition que ces autres provinces n'appliquent pas un taux plus élevé que le taux en vigueur dans la province où est situé le siège social de la compagnie. Le résultat est le suivant :

TABLEAU V

Ajustement théorique des impôts sur les compagnies prélevés dans les provinces autres que Québec et Ontario, en tenant compte du rapport entre les revenus gagnés et les revenus déclarés¹
(valeurs en millions de dollars sauf le facteur de correction)

PROVINCES	Rendement des impôts sur les compagnies prélevés sur le territoire ²	Facteur de correction ²	Rendement final	Accroissement (+) ou diminution (-) de recettes
Terre-Neuve	11	0.84 à 1.22	9 à 13	- 2 à + 2
Ile-du-Prince-Edouard	1	0.73 à 1.29	0.7 à 1.3	- 0.3 à + 0.3
Nouvelle-Ecosse	18	1.15 à 1.28	21 à 23	+ 3 à + 5
Nouveau-Brunswick ..	14	1.16 à 1.39	15 à 18	+ 2 à + 5
Manitoba	49	0.93 à 1.02	46 à 50	- 3 à + 1
Saskatchewan	10	2.98 à 4.02	30 à 40	+ 20 à + 30
Alberta	51	1.47 à 1.54	75 à 79	+ 24 à + 28
Colombie Britannique	101	0.97 à 1.15	97 à 115	- 3 à + 15

- (1) A partir des données du tableau IV.
(2) Chiffres tirés du tableau III.

La perte maximum pour les deux grandes provinces de l'Est serait de l'ordre de \$100 millions, dont environ \$35 millions pour le Québec. Les budgets de ces deux provinces, selon les chiffres des tableaux précédents, leur permettraient de supporter aisément ce changement. Les lourds déficits des Provinces Maritimes ne sont cependant pas encore comblés et la position de la Saskatchewan reste peu satisfaisante.

Péréquation et impôt sur le revenu des particuliers et sur les successions

Le droit d'une province aux impôts sur les revenus gagnés sur son territoire vaut pour l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les successions comme pour l'impôt sur le revenu des compagnies. Nombre de contribuables dits "particuliers" sont des hommes d'affaires qui ne réalisent pas toujours complètement leurs revenus dans la province où ils vivent. Les salariés des grandes entreprises sont solidaires de celles-ci et leur gain vient dans la même proportion que les profits des lieux où traitent les entreprises.

Il n'est cependant pas aussi facile, dans le cas des particuliers, de calculer la part du revenu attribuable au commerce interprovincial. Le problème consiste alors à choisir un indice qui permettrait d'arriver à une répartition, arbitraire peut-être, mais se rapprochant le plus possible de la réalité des situations. Nous croyons que le commerce de détail des différentes provinces représenterait un critère satisfaisant.

Le commerce de détail est la forme d'activité économique la plus voisine du revenu personnel. Là où le commerce de détail est actif, la production industrielle devrait l'être aussi et par suite le rendement de l'impôt. Si l'impôt personnel ne se répartit pas dans l'ensemble du pays dans des proportions comparables à celles du commerce de détail, cela peut certainement être une indication que les sources du commerce sont ailleurs. Cet indice ne corrigerait sans doute pas complètement les insuffisances d'une province pauvre, ayant donc à la fois un commerce de détail faible et de faibles rendements d'impôt. Signe d'ailleurs que l'indice vaut pour les fins que nous avons en vue, puisqu'il ne s'agit pas d'apporter une aide, mais de rendre à chacun ce qui lui appartient. Par ailleurs, il favoriserait comme il convient une province ayant un commerce de détail actif et peu de revenus fiscaux — preuve qu'elle contribue fortement aux revenus fiscaux des autres provinces.

Ainsi répartis selon la proportion du commerce de détail de chaque province, les impôts personnels et les impôts sur les successions (après addition aux chiffres fédéraux utilisés dans les tableaux précédents du rendement des impôts sur les successions des provinces de Québec et d'Ontario) produisent les résultats suivants :

TABLEAU VI
Répartition des impôts sur le revenu des particuliers et des impôts sur les successions en prenant comme critère la proportion du commerce de détail de chacune des provinces
(millions de dollars)

PROVINCES	Rendements réels de 1953-54 ¹	Rendements répartis selon le commerce de détail ²	Excédent (+) ou (—) diminution
Terre-Neuve	12	22	+ 10
Ile-du-Prince-Edouard	2	7	+ 5
Nouvelle-Ecosse	23	53	+ 30
Nouveau-Brunswick	20	39	+ 19
Québec	322	324	+ 2
Ontario	690	527	—163
Manitoba	64	78	+ 14
Saskatchewan	48	92	+ 44
Alberta	84	115	+ 31
Colombie Britannique	136	144	+ 8
Total	1,401	1,399	

(1) Chiffres tirés du tableau II-A pour les impôts sur les particuliers et les impôts successoraux fédéraux; auxquels s'ajoutent les impôts successoraux de l'Ontario et du Québec tirés de *Preliminary Analysis and Expenditures of Provincial Governments*, op. cit.

(2) Annexe 9 — Roland Parenteau, *Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces*.

Quelle serait la situation financière respective des provinces après ces rajustements :

TABLEAU VII
Excédent (+) ou déficit (—) de chacune des provinces en tenant
compte des tableaux II-A, V et VI
(millions de dollars)

PROVINCES	Excédent ou déficit après transfert des impôts et dépenses de sécurité sociale, etc.	Perceptions supplémentaires de péréquation		Excédent (+) ou déficit net (—)
		Impôts sur revenus et succ.	Impôts sur compa-gnies	
Terre-Neuve	— 35	+ 10	— 2 à + 2	— 27 à — 23
Ile-du-Prince-Edouard	— 10	+ 5	— 0.3 à + 0.3	— 5
Nouvelle-Ecosse	— 47	+ 30	+ 3 à + 5	— 14 à — 12
Nouveau-Brunswick	— 45	+ 19	+ 2 à + 5	— 24 à — 21
Québec	+ 242	+ 2	—35 à —25	+ 209 à + 219
Ontario	+ 646	—165	—75 à —65	+ 406 à + 416
Manitoba	+ 29	+ 14	— 3 à + 1	+ 40 à + 44
Saskatchewan	— 48	+ 44	+ 20 à + 30	+ 16 à + 26
Alberta	+ 72	+ 31	+ 24 à + 28	+ 127 à + 131
Colombie Britannique	+ 57	+ 8	— 3 à + 15	+ 62 à + 80

Toutes les provinces seraient en excellente position financière, sauf les Provinces Maritimes. Si rigoureusement que puisse être redistribuée selon les sources la matière fiscale, les Provinces Maritimes demeurent déficitaires. Une certaine forme de péréquation sociale doit donc dans leur cas être prévue. Les autres seraient en assez bonne posture pour qu'un certain abaissement de l'impôt sur le revenu des particuliers puisse être envisagé. Il en résulterait naturellement une diminution des compensations de la colonne 2 du tableau VI (impôt sur le revenu modifié en fonction du commerce de détail) et une augmentation du déficit des Maritimes, comme d'ailleurs une réduction dans tous les excédents. Mais même en supposant un abaissement de 25% de l'impôt sur le revenu des particuliers, les marges demeureraient (toujours d'après les budgets de 1953-54) de l'ordre suivant : Québec, \$160 millions; Ontario, \$350 millions; Manitoba, \$20 millions; Saskatchewan, équilibre; Alberta, \$100 millions; Colombie Britannique, \$35 millions.

Les "excédents" provinciaux

On pourra s'étonner de l'importance de ces excédents. Dans le cas de la province de Québec, une fois déduit les \$54 millions à verser aux municipalités et commissions scolaires en compensation de la taxe de vente transférée au gouvernement fédéral, cet excédent s'établirait

à \$106 millions environ. Un tel excédent est loin d'être exagéré, il est autant dire engagé d'avance. Il demeure en effet inférieur au déficit que d'après nos estimations du chapitre X de la section I ci-dessus, il faut entrevoir pour les années prochaines. La Province et ses grandes municipalités l'emploieraient donc immédiatement si elles en avaient la disposition.

On pourra cependant prétendre que l'excédent de l'Ontario permettra à cette riche province de maintenir au plus bas son impôt sur le revenu des compagnies et ainsi d'accroître encore sa puissance d'attraction de l'industrie. L'argument mérite qu'on s'y arrête.

En premier lieu, la province d'Ontario est la plus riche du pays grâce à sa géographie, à l'histoire et à l'initiative de sa population. On ne peut tout de même l'empêcher de jouir de sa richesse, si par ailleurs elle ne prend que la part qui lui appartient de la richesse du pays.

En second lieu, le niveau des impôts n'est pas le seul facteur de localisation de l'industrie. Il ne joue pas dans le cas des industries primaires qui s'installent nécessairement là où se trouvent les matières premières à exploiter. Il agit, parmi plusieurs autres, dans le cas des industries secondaires. Mais si la péréquation fiscale est organisée, le bas niveau de l'impôt ontarien n'aurait de signification que pour une entreprise ne vendant que sur le marché provincial. Si elle vend dans le reste du pays, elle est sujette à l'impôt des autres provinces.

Enfin, parce que plus riche, la province d'Ontario est déjà en état de maintenir sa taxation provinciale à un bas niveau. Ainsi à l'heure actuelle, elle ne prélève pas de taxe de vente. Or, le transfert au gouvernement fédéral des impôts de consommation aurait pour conséquence d'égaliser dans une certaine mesure le fardeau fiscal de l'Ontario et des autres provinces.

Bref, au point de vue concentration industrielle les transferts d'impôts et la péréquation fiscale tendraient à ramener à ses justes proportions la situation privilégiée de l'Ontario.

Equilibre du budget fédéral

La politique des provinces touchant l'impôt sur le revenu des particuliers dépendrait en partie des mesures du gouvernement fédéral pour combler l'écart de \$409 millions que lui laisserait le transfert de revenus et de charges qui est au principe de la présente discussion. En supposant qu'il doive le combler par un rajustement de ses propres impôts (indirects et directs selon la définition traditionnelle), il est suggéré qu'il en profite pour refondre ses structures fiscales en vue de

les constituer en un régime plus progressif et mieux en harmonie avec ses besoins et avec l'ensemble de la fiscalité canadienne. Un changement à la hausse selon un taux progressif, type *purchase tax* britannique, serait acceptable, voire souhaitable, car les impôts sur le revenu personnel sont relativement trop lourds, à l'heure actuelle, notamment sur les petits revenus. Les provinces pourraient donc abaisser l'impôt sur le revenu pour permettre au gouvernement fédéral d'ajuster les siens. Une baisse de 25% de l'impôt sur le revenu des particuliers et une hausse de \$400 millions dans les impôts de consommation du gouvernement fédéral selon une échelle soigneusement calculée, laisserait le régime fiscal canadien en équilibre à peu près complet quant aux impôts sur les revenus et aux impôts sur les opérations d'affaires — environ 50% chacun.

Mais qu'on nous permette de poser la question : le gouvernement fédéral devrait-il augmenter ses impôts pour équilibrer son budget ? En premier lieu, le niveau général de la taxation est très élevé dans l'ensemble du Canada, et nous avons vu un peu plus haut que la faculté d'épargne du contribuable ordinaire, de l'homme à faible et à moyen revenu, en est affecté au point qu'il doit désormais compter sur le concours de l'Etat pour un nombre croissant de responsabilités d'ordre strictement personnel et privé : logement, santé, éducation des enfants, protection contre les risques ordinaires de toute existence humaine. Au rythme où sont allées les choses depuis 1940, l'initiative individuelle ne trouvera bientôt plus à s'exercer qu'en ce qui concerne les actes les plus courants de l'existence quotidienne. Un renversement de cette tendance est évidemment désirable.

Au surplus, la conjoncture internationale s'améliore, lentement peut-être, mais tout de même avec assez d'évidence pour justifier une certaine mesure de confiance. Le gouvernement fédéral, semble envisager pour bientôt le rajustement de sa politique de défense. A preuve, les déclarations récentes touchant la possibilité prochaine d'un plan d'assurance-santé, auquel il s'est jusqu'ici refusé, faute de moyens. Or, la tactique est désormais connue : plutôt que d'abaisser les grands impôts au risque de voir les provinces s'y installer, le gouvernement fédéral préfère se créer des charges nouvelles, même s'il n'en a pas la compétence constitutionnelle. Le gouvernement fédéral envisagerait une diminution plus ou moins prochaine de ses budgets de défense qu'il ne faudrait donc d'aucune façon s'en surprendre!

Mais telle n'est pas la question que nous voulons discuter ici. A notre avis le moment est venu où le budget du gouvernement fédéral doit être ramené à de plus justes proportions. Le drainage des fonds pu-

blics pour les fins militaires depuis 1940 a forcé les provinces et les municipalités à vivre au ralenti. Des retards considérables sont en plusieurs domaines à rattraper. Au surplus, la province de Québec est pour sa part arrivée à un point de son évolution économique où un effort considérable d'investissement de toute sorte va lui être demandé. Si bien que, nous venons de le dire, l'excédent de cent millions que lui laisserait le réaménagement fiscal étudié ici paraît à peine suffisant. Formulons donc le vœu que le gouvernement fédéral, enfin conscient des besoins impérieux des autres secteurs de l'administration publique, profite de la toute première occasion pour limiter ses budgets et permettre aux fonds disponibles pour l'impôt de s'engager à des fins autres que les siennes propres. L'équilibre intérieur et le renforcement des structures fondamentales du pays l'exigent. Avec l'absorption de l'écart de 409 millions dont nous parlons ci-dessus, sans augmentation des impôts fédéraux, les impôts sur le revenu représenteraient encore 43% de la fiscalité globale du pays, les impôts directs (y compris ceux dont le fédéral aurait l'usage), 53%. C'est une proportion fort raisonnable.

Le retour intégral à la constitution par un réaménagement des revenus et des charges respectives des deux ordres de gouvernement est donc possible, tant au point de vue fiscal qu'au point de vue financier. Sauf les Provinces Maritimes, et à condition que soit convenablement organisée la péréquation fiscale, toutes les provinces disposeraient de ressources nécessaires à leurs besoins comme elles les évaluent elles-mêmes à l'heure actuelle. Or, il ressort de l'annexe 9¹ que quelques-unes d'entre elles et parmi celles qui favorisent le plus la centralisation ou réclament les subventions fédérales les plus élevées, ont organisé leurs services selon des normes bien supérieures à celles des provinces dites riches. Nous n'y avons pas d'objection si elles en absorbent elles-mêmes le coût.

Quant au gouvernement fédéral, nous constatons qu'il peut pourvoir à ses besoins, même sur un pied de dépense militaire élevé, sans imposer au pays une structure fiscale exagérément régressive. Si l'on tient compte, d'une part, du caractère nécessairement variable des dépenses militaires, même sans abandonner l'idée d'un niveau élevé de telles dépenses en temps de paix, et d'autre part, des dépenses provinciales et municipales de toute sorte différées depuis 1940 à cause de l'effort militaire du pays, les charges financières des deux ordres de gouvernement après le transfert aux provinces de la sécurité sociale s'équilibre-

(1) Cf. Roland Parenteau, annexe 9, *Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces.*

raient à peu près. Après avoir réétudié et rationalisé la structure de ses propres taxes (du moins des taxes dites aujourd'hui directes qui lui seraient transférées), le gouvernement fédéral disposerait d'un excellent moyen d'action en temps de crise, les taxes portant sur les choses et les opérations d'affaires étant celles dont les remaniements se font le plus rapidement et le plus directement sentir sur les mouvements de la vie économique. Dans le même esprit d'ailleurs, les provinces pourraient réétudier la structure des impôts sur les revenus de façon à leur conférer comme le suggèrent certains économistes contemporains, une "flexibilité automatique"¹, c'est-à-dire la faculté de tendre à corriger les fluctuations de la vie économique — et donc d'agir dans le sens de la politique fiscale du gouvernement fédéral selon l'état de la conjoncture.

Redistribution selon les sources de l'impôt sur le revenu des particuliers

Le système proposé plus haut pourrait fonctionner de la façon suivante. Les impôts à redistribuer en fonction de l'indice du commerce de détail (derniers chiffres connus) seraient calculés en supposant des impôts uniformes établis à un niveau suffisant pour permettre aux provinces de faire face à leurs obligations. C'est le cas des impôts actuels, l'impôt sur le revenu des particuliers étant cependant diminué de 25%. Les provinces dans lesquelles, une fois les calculs établis, il se révélerait nécessaire de percevoir des fonds à redistribuer, agiraient comme agent pour les autres provinces. Dans l'état actuel des choses comme le révèle le tableau VI, seul l'Ontario serait dans ce cas. Tout en rendant à chacun ce qui lui appartient, elle y gagnerait encore largement et demeurerait en bonne posture financière.

Cependant, les perceptions ainsi faites pour les autres ne leur seraient versées en entier que si leur propre impôt sur le revenu, quelles qu'en soient les modalités, rapportent le plein montant prévu dans les calculs de base. Agir autrement équivaldrait à admettre en principe qu'une province peut taxer les revenus gagnés sur son territoire par les citoyens des autres provinces à un taux supérieur à celui des citoyens domiciliés chez elle.

Le problème se réglerait par des accords inter-provinciaux : chaque province renonçant aux impôts sur les profits du commerce inter-provincial, de façon à permettre aux autres de taxer les revenus gagnés

(1) Cf. François-Albert Angers : annexe 5, *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*, chap. II, p. 75 à 82.

sur leur propre territoire. Chacune prélèverait ses propres impôts, et fournirait aux autres des renseignements utiles pour fins de contrôle. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'accord comporterait le choix d'un indice de répartition satisfaisant. Un tel système fonctionnerait d'autant mieux, si un organisme permanent des provinces facilitait les ententes et leur revision périodique. Quant au gouvernement fédéral, il ne se dessaisirait d'aucun de ses droits, mais conviendrait simplement des dispositions ci-dessus à des conférences fédérales-provinciales. En cas de guerre, la sécurité du pays l'emporte sur toutes les autres exigences, et le gouvernement fédéral qui en a la responsabilité verrait à conclure avec les provinces toute entente temporaire que les circonstances rendraient nécessaire.

Le cas des Provinces Maritimes

Restent les Provinces Maritimes, problème difficile, presque douloureux ! Leur situation fiscale et financière tient à des causes d'ordre géographique et historique. Peut-être faudrait-il, pour les en sortir, une ou de nouvelles enquêtes et des décisions audacieuses.

Quoi qu'il en soit, plutôt de les maintenir en état de dépendance et sous un régime permanent d'assistance, ne vaudrait-il pas mieux dépenser à des fins d'expansion économique les sommes qui devraient leur être attribuées à titre de péréquation sociale ? L'important est de choisir la ou les politiques qui, plus ou moins arbitraires quant à leur forme et à leur objet immédiat, sont cependant, d'une part, le mieux en accord avec le besoin de cohésion d'un grand pays formé d'unités politiques autonomes, d'autre part, le plus propres à favoriser à la longue les régions où elles sont appliquées : subventions permanentes à certaines industries, établissement dans le secteur, même à coût plus élevé, de certains organismes fédéraux : des industries de défense par exemple.

Il s'agit, comme cela ressort des calculs ci-dessus, d'un montant de \$100 à \$150 millions, l'équivalent de 4 à 5% du budget fédéral rajusté selon les données des tableaux précédents.

La constitution ne prévoit aucune forme de péréquation. Dans le cas de la péréquation fiscale, des accords entre provinces paraissent suffire. Dans le cas de la péréquation sociale, il faudrait un amendement à la constitution, soit pour autoriser les provinces à constituer

un fonds spécial comme l'Ontario le proposait en 1945, soit pour autoriser le gouvernement fédéral à agir comme agent de péréquation.

A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral prétend remplir cette fonction; mais en vertu de deux interprétations de la constitution (le pouvoir "illimité" de taxer, et le pouvoir "absolu" de dépenser) qui, nous l'avons vu, sont incompatibles avec le droit constitutionnel et le fédéralisme. Vaudrait donc mieux mettre les choses au clair. Deux moyens seraient alors à sa disposition : ou bien assurer l'aide aux Provinces Maritimes à même ses revenus courants, et dans les perspectives actuelles des relations internationales, la chose paraît possible; ou bien prélever un impôt spécial. Cet impôt spécial pourrait être établi d'accord avec les provinces les mieux pourvues qui, à la rigueur, consentiraient à abaisser leurs propres impôts pour permettre au gouvernement fédéral de prélever le sien sans charge additionnelle pour le contribuable.

Enfin la marge que leur laisserait la reprise des grands impôts directs (même réduits de 25% dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers) permettrait aux provinces de compenser la perte de la taxe de vente qu'auraient subi les municipalités (\$54 millions dans le cas de la province de Québec) et d'aider celles-ci à restaurer leur situation financière.

III—PROVINCES ET POLITIQUE FINANCIERE ET ANTI-CYCLIQUE

Ce sujet a été étudié aux chapitres VIII et IX de la quatrième partie, et discuté au long dans l'annexe 5 sur les problèmes fiscaux. Les provinces sont parties constituantes de l'Etat, et par les fonctions dont elles sont investies, elles ont un concours de tout premier ordre à apporter au bien général du pays. Chargées en particulier des grandes institutions culturelles et sociales, et responsables en vertu de la Constitution de l'assistance aux chômeurs, elles ont le plus grand intérêt à la stabilité de l'emploi et à l'expansion régulière de l'activité économique.

Le moins qu'on puisse dire des vues financières du rapport Rowell-Sirois en ce qui concerne les provinces, c'est qu'elle sont largement dépassées.

La soi-disant disparité entre les obligations constitutionnelles et les pouvoirs fiscaux des provinces n'existe pas. Le gouvernement fédéral s'est chargé lui-même d'établir la valeur des sources de revenus auxquelles les provinces ont droit. La disparité dont parle le Rapport

Rowell-Sirois ne tient pas à l'insuffisance des sources de revenus, mais au fait que les provinces ne les ont pas utilisés autant qu'elles l'auraient dû, et qu'elles ont ainsi permis au gouvernement fédéral de s'en emparer. Dans l'état présent de la fiscalité canadienne, les revenus des provinces ne sont certes pas proportionnés à leurs obligations constitutionnelles. Mais si l'Etat canadien doit conserver le caractère fédératif qu'exige la diversité de son économie, c'est précisément ce qui doit être corrigé et peut l'être dans les cadres de la constitution.

Ainsi en est-il, "mutatis mutandis", de l'interprétation que le rapport Rowell-Sirois donne du défaut de juridiction des provinces en matière de monnaie et de crédit. En ce domaine, la juridiction appartient et doit appartenir au gouvernement fédéral, qui élabore la politique jugée la plus conforme aux intérêts généraux du pays d'une époque à l'autre. Mais une fois décidée, cette politique s'exécute par l'intermédiaire des institutions publiques ou privées.

Depuis le rapport Rowell-Sirois, les idées ont changé quant au rôle de l'Etat en matière économique, aux causes de l'inflation, et à l'usage qui peut être fait de la monnaie et du crédit comme moyen de régulariser le fonctionnement de l'économie. Tout cela a été étudié aux chapitres VIII et IX de la quatrième partie, et nous n'avons pas à nous y attarder. Mais il faut insister sur le rôle des provinces dans l'exécution de la politique conçue et décrétée par le gouvernement fédéral.

Pour revigorer l'économie en période de régression, l'Etat s'efforce d'accroître et de diffuser les moyens de paiement. Trois mesures sont à sa disposition : créer lui-même ou provoquer la création de l'emploi, abaisser les impôts afin de stimuler la consommation, faciliter le crédit afin d'activer les placements de capitaux.

Or, comme créateur d'emploi et comme agent d'investissement, les provinces et les municipalités ont, en vertu même de leurs obligations constitutionnelles, un champ d'action plus étendu et diversifié que le gouvernement fédéral lui-même. Une multitude de travaux ressortissent à leur initiative : routes, écoles, hôpitaux, drainage, colonisation, aménagement de régions nouvelles. On verra d'ailleurs, si on veut bien se reporter au tableau 102 de la page 234 et au graphique XIII de la page 235 du volume de *Documentation*, que dans le cours normal des choses, les investissements des provinces sont plus considérables que ceux du gouvernement fédéral lui-même.

Deux conditions sont cependant nécessaires à l'efficacité de leur action : a) disposer des sources de revenus suffisants et le plus stables possible; b) en période de régression, avoir accès au crédit, donc

pouvoir facilement vendre leurs obligations. Si elles sont tenues en ces moments-là de recourir au marché public, elles sont évidemment entravées, voire paralysées.

Or, la Banque du Canada a précisément été créée pour régir le crédit dans les cadres de la politique générale du gouvernement central. En période de régression, il lui appartient de faciliter le crédit, soit directement, soit par l'intermédiaire des banques commerciales, aux institutions publiques ou privées dont le fonctionnement peut favoriser la reprise. On se demande alors pourquoi, en temps de crise, les provinces, dont le crédit reposerait sur un régime fiscal bien établi, ne pourraient pas, tout comme le gouvernement fédéral lui-même, vendre leurs obligations à la Banque du Canada, et cela dans toute la mesure où les besoins l'exigent.

C'est d'ailleurs l'idée qui a présidé à la création de cette banque, conçue d'abord comme institution semi-privée, avec mission de mettre le crédit à la disposition de toutes les institutions privées ou publiques qu'elle jugerait financièrement aptes à l'utiliser dans l'intérêt du pays. Depuis lors, elle a été étatisée, transformée en une sorte de service du Ministère fédéral des finances. Mais même étatisée, rien ne s'oppose ni techniquement, ni juridiquement, ni économiquement, à ce qu'elle joue vis-à-vis des provinces un rôle identique à celui qu'elle remplit vis-à-vis du gouvernement fédéral — toujours, bien entendu, dans les cadres de la politique générale définie par celui-ci.

Durant les dernières années de la crise, la procédure contraire a été suivie. Au lieu de laisser les provinces traiter directement avec les banques, le gouvernement fédéral leur versait des subventions à même les crédits qu'il obtenait lui-même de ces institutions par la vente de ses propres obligations. Pourquoi cette intervention du gouvernement fédéral dans une opération que les provinces pouvaient effectuer directement ?

Le grand objet de l'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'économie, c'est la stabilisation de l'emploi, donc la prévention ou la répression du chômage. Or, à ce point de vue, il est de la plus haute importance que les provinces aient la plus large initiative possible, non seulement juridiquement, mais financièrement. Dans un pays aussi différencié que le Canada, le chômage nous l'avons rappelé déjà, n'apparaît pas partout au même moment, pour les mêmes causes, dans la même forme ni avec la même ampleur. Pour éviter la généralisation du phénomène, il est nécessaire que les pouvoirs publics les plus immédiatement en relation avec le centre où il apparaît, puissent intervenir

le plus vite possible et par les moyens appropriés aux circonstances. Les provinces (avec les municipalités) peuvent évidemment agir les premières et avec le plus d'efficacité sans qu'il soit nécessaire, dans le cas d'un chômage local ou régional, saisonnier ou structurel, voire même dans une certaine mesure, technologique, de déranger l'économie du pays.

Si tous les moyens d'action sont réservés au gouvernement fédéral, celui-ci attendra forcément que le chômage soit assez répandu pour justifier la mise en marche des vastes mécanismes dont il a l'initiative et qui affectent l'économie du pays tout entier, y compris par conséquent les régions où le chômage peut ne pas sévir.

L'expérience des deux dernières années est à ce point de vue éclairante : le gouvernement fédéral ne s'est décidé à agir qu'avec une extrême lenteur et après avoir nié le chômage, du moins en avoir nié l'importance, bien que les chômeurs se chiffrassent par centaines de milliers.

Le remède au chômage, à quelque type théorique qu'on puisse le rattacher, ce n'est ni l'assurance, ni l'assistance, mais le travail. Or, nous venons de le dire, les moyens directs du gouvernement fédéral sont à ce point de vue limités : édifices publics, canaux, ports, chemins de fer. S'il a seul la maîtrise des grandes ressources financières, il lui faut, en période de chômage, ou bien distribuer des allocations, ou bien développer les industries de défense, ou bien subventionner les travaux dont les provinces ont l'initiative constitutionnelle, et qu'elles devraient avoir les moyens d'exécuter elles-mêmes. Du point de vue organisation du pays, les allocations sont une perte sèche, l'industrie de défense, un gaspillage dans la mesure où la conjoncture internationale ne l'exige pas, et les subventions aux provinces, un moyen de les tenir en tutelle — sans parler de la lenteur du procédé.

Si au contraire, provinces et municipalités disposent des ressources voulues (impôt et accès au crédit), elles peuvent agir beaucoup plus rapidement, quelles que soient la forme ou la cause du chômage à réprimer — le gouvernement fédéral ne mettant ses grands moyens en action que si le phénomène menace malgré tout de s'installer et de se répandre : facilités de crédit, abaissement des impôts. Nous savons d'ailleurs qu'en cas de crise grave, les provinces pourraient elles aussi agir sur les impôts en accord avec le gouvernement fédéral, au moment et dans les formes appropriées.

Sans doute, une telle politique suppose-t-elle que les provinces se considèrent elles-mêmes et sont considérées comme parties de l'Etat canadien, qu'elles ont une politique qui prévoit les variations de l'activité économique, donc qu'elles ont en carnet des plans d'intervention

susceptibles d'être exécutés dès que s'annonce une crise; et qu'il y a dans l'ensemble coordination des politiques provinciales entre elles et avec celle du gouvernement fédéral. En une telle matière, c'est la réalité qui compte d'abord, et dans un pays comme le Canada, la réalité exige qu'en matière de prévention et de répression du chômage, les pouvoirs locaux et régionaux aient les moyens d'agir promptement.

Etant donné son rôle primordial dans le fonctionnement de l'économie et le concours que les provinces ont normalement le droit d'en attendre, il serait hautement désirable que le régime administratif de la Banque du Canada soit modifié de façon à faire de cette institution, non comme c'est le cas à l'heure actuelle, la banque du gouvernement fédéral, mais la banque de l'Etat canadien. Pourquoi les provinces, parties constituantes de l'Etat et gouvernements autonomes de Sa Majesté au même titre que le gouvernement fédéral, n'auraient-elles pas leur mot à dire dans l'administration d'une institution dont le concours leur est indispensable? Il ne s'agit pas de minimiser la juridiction du gouvernement fédéral en matière de monnaie et crédit, mais simplement de fournir aux provinces le moyen d'exprimer leurs vues dans l'application de la politique décrétée par le gouvernement fédéral, politique dans laquelle, tout en en subissant les effets, elles ont un rôle très important à jouer.

IV—COORDINATION INTERPROVINCIALE ET FEDERALE-PROVINCIALE DES POLITIQUES

Redisons-le: la coordination n'implique pas l'uniformité, même si elle suppose un certain effort d'uniformisation. La restitution aux provinces de leur autonomie fiscale selon le mode étudié ci-dessus supprimerait déjà une source importante d'inégalités et de conflits. Mais l'harmonie fiscale n'est qu'un aspect du problème. En fait, le fonctionnement de tout Etat fédératif implique deux types de relations intergouvernementales dont la coordination est nécessaire à la fois au bien des parties et au bien de l'ensemble: les relations des provinces entre elles et les relations des provinces avec le gouvernement central.

A notre époque de constante extension du rôle de l'Etat, la coordination des politiques à l'intérieur d'un Etat fédératif ne saurait se réaliser sans un effort spécial à cette fin. Depuis longtemps, on préconise la création d'organismes dont ce serait l'objet propre. En 1945, nous le savons, la province d'Ontario proposait la mise sur pied de deux organismes de coordination fédérale-provinciale. Mais, au projet de l'Ontario, du moins tel que formulé, certaines objections peuvent être opposées.

En premier lieu, la forme des deux organismes projetés prête à discussion. Au comité permanent des Conférences fédérales-provinciales, par exemple, on pourrait faire le reproche, déjà adressé aux Conférences elles-mêmes, de constituer une sorte de super-parlement. En pays de droit public anglais, une institution qui prête à pareil reproche a peu de chances d'être acceptée. Quant au Conseil économique, on ne voit pas bien quels services il rendrait que les gouvernements ne pourraient attendre de leurs propres techniciens, surtout si ceux-ci, comme cela se pratique habituellement, ont l'occasion de rencontrer régulièrement leurs collègues des autres gouvernements. Enfin, ces deux organismes seraient presque inévitablement dominés par le gouvernement fédéral, dont les délégués, parlant pour l'ensemble du pays, jouiraient ainsi automatiquement sur leurs collègues des provinces, d'une situation privilégiée, d'une sorte de supériorité de fait.

Néanmoins, la coordination politique exige des organismes appropriés. Les Conférences fédérales-provinciales, générales ou spéciales, la réalisent déjà en partie du moins, pour autant qu'il s'agit des relations du gouvernement fédéral avec les provinces. Un Secrétariat permanent assurerait la continuité des travaux. Moins ambitieux que le Comité permanent proposé par la province d'Ontario, ce Secrétariat rendrait probablement d'aussi grands services, sans prêter aux mêmes objections. Il aurait pour fonction principale de rassembler la documentation et de poursuivre les recherches dont les Conférences, générales ou spéciales, pourraient avoir besoin.

Aucun organisme n'est à l'heure actuelle, chargé de la coordination des politiques provinciales. Le peu de travail accompli à ce point de vue se fait dans les cadres des conférences fédérales-provinciales, donc en présence du gouvernement fédéral pour ne pas dire sous son égide. Les provinces devraient pourtant régler entre elles, sans intervention du gouvernement fédéral, les problèmes qui sont proprement de leur ressort. La création d'un *Conseil permanent des Provinces*, sur le modèle du *Council of State Governments* américain, répondrait à un grand besoin, surtout si, comme nous le proposons, la sécurité sociale, conformément à la constitution, est restituée aux provinces. Un tel organisme est d'autant plus désirable que, malheureusement, de profondes différences de conceptions politiques séparent les provinces entre elles — divisions dont le gouvernement fédéral s'autorise pour étendre et asseoir son contrôle. Sans doute, à cause de ces divergences, serait-il difficile de créer un tel Conseil et de le faire fonctionner. Mais l'effort mérite d'être tenté, car cet organisme nous paraît nécessaire à la préservation du fédéralisme canadien. Si les provinces n'acceptent pas de collaborer entre elles sur

le plan qui leur est propre, l'intérêt même du pays finira par exiger que le gouvernement fédéral assume la haute direction. Des rencontres régulières, par l'intermédiaire du Conseil, ne tarderaient pas, croyons-nous, à atténuer les divergences de vue entre les provinces et à faire naître une politique qui, tout en étant provinciale de juridiction, serait véritablement de portée canadienne, en ce sens qu'elle réaliserait, d'une extrémité à l'autre du pays, des conditions de vie comparables, sinon uniformes, supprimant ainsi l'une des raisons le plus communément invoquées en faveur de la centralisation.

* * *

Quel jugement d'ensemble peut-on porter sur le régime fiscal et politique dont les lignes maîtresses sont indiquées ci-dessus ?

Au point de vue *idéologique*, il opte pour la primauté de l'homme et conçoit l'Etat non comme maître, mais comme gardien et serviteur du bien commun.

Au point de vue *politique*, il accepte la réalité canadienne comme la nature et l'histoire l'ont constituée, et tend à faire du fédéralisme un régime non seulement toléré mais vécu en plénitude.

Au point de vue *constitutionnel*, il restitue à chaque ordre de gouvernement les fonctions que lui assigne la constitution — expression elle-même des exigences géographiques, économiques, sociologiques et culturelles du milieu canadien.

Au point de vue *financier*, il assure à chaque ordre de gouvernement les ressources nécessaires à leur administration et au développement normal de leur action respective.

Au point de vue *fiscal*, il confie à chaque gouvernement le type d'impôt le mieux approprié à ses fonctions constitutionnelles, il rétablit l'équilibre entre les grands impôts et tend à en rationaliser les structures et l'usage.

Au point de vue *économique*, il adapte au fédéralisme la fonction régulatrice de l'Etat en attribuant aux deux ordres de gouvernement les moyens d'action les plus conformes à la fois à leurs fonctions respectives et aux besoins de la société, à notre époque: au gouvernement fédéral, les modes d'intervention les plus dynamiques, les plus puissants et qui valent pour l'ensemble du pays; aux provinces, les modes d'intervention

qui correspondent à la fois à la diversité des situations et aux exigences de l'ensemble.

Au point de vue *social et culturel*, il restitue aux provinces, et par celles-ci aux deux groupements ethniques et religieux dont est composée la population canadienne, la faculté d'organiser leurs institutions selon leurs traditions et leurs conceptions respectives de la vie et de l'ordre. Or, c'est à cette condition que, en regard de la culture américaine, le Canada pourra conserver et affirmer sa personnalité propre.

Au point de vue *technique et administratif*, il est sans doute moins simple et d'un maniement moins facile qu'un régime standardisé et unifié. Mais, en politique, ni la simplicité, ni la facilité ne sont des critères: le seul critère, c'est le bien commun, donc l'homme lui-même, sa liberté, sa personnalité, l'harmonie de ses relations avec ses semblables, avec la société.

CHAPITRE IV

Solutions intermédiaires

Solutions d'attente

Le plan général dont le chapitre précédent expose les grandes lignes et souligne les caractéristiques nous paraît évidemment le plus conforme, voire le seul conforme aux exigences et d'un fédéralisme authentique et de la réalité canadienne.

Nous n'ignorons cependant pas que les pratiques constitutionnelles des vingt-cinq ou trente dernières années ont créé à la fois des situations de fait et des habitudes de penser avec lesquelles il faut désormais compter, et dont le redressement ne peut s'effectuer du jour au lendemain. Tout en considérant le renouveau constitutionnel que nous proposons comme un objectif que le Canada en général et la province de Québec en particulier doivent chercher à atteindre le plus tôt possible, il y a lieu d'envisager des solutions de rechange, qui seront comme des étapes dans le retour du Canada à ses véritables positions constitutionnelles et politiques.

Ces solutions de rechange peuvent être de deux sortes :

a) les solutions intermédiaires, c'est-à-dire celles qui, acceptant le principe du plan général, admettent néanmoins, pour des raisons d'ordre administratif et politique et pour un temps plus ou moins long, des atténuations plus ou moins importantes à ses exigences concrètes;

b) les solutions d'attente, c'est-à-dire les arrangements dont on pourrait convenir en attendant que toute mesure ait été prise pour passer à l'application du plan général.

Il faut cependant se mettre en garde contre les réactions élémentaires, insuffisamment raisonnées, ou les idées toutes faites qui risquent de fausser le problème lui-même, ou les perspectives dans lesquelles il doit être posé. Telle est, par exemple, l'idée que, sous prétexte de fait accompli, rien ne peut être changé aux pratiques constitutionnelles des dernières années, que la sécurité sociale ne peut être confiée entièrement aux provinces parce que le gouvernement fédéral a déjà pris en ce domaine l'initiative de plusieurs grandes mesures, et que toute discussion est close dès que l'équilibre budgétaire des provinces est assuré.

Ce dont le Canada a besoin, avons-nous déjà eu l'occasion de dire, c'est d'une restauration de la pensée politique — donc d'une pensée qui se développe au niveau des intérêts supérieurs de l'homme, considérés dans leur ordre hiérarchique, et en fonction desquels elle cherche à ordonner toutes les formes et manifestations de la vie collective. Un problème n'est pas résolu parce qu'on en a réglé certains aspects particuliers : financier ou administratif.

Les solutions intermédiaires

Les plus fortes résistances au réaménagement général proposé dans le chapitre précédent se manifesteront probablement à propos du transfert aux provinces de certaines fonctions correspondant à d'importantes dépenses et qu'une opinion publique insuffisamment avertie des exigences profondes du fédéralisme canadien, attribue spontanément, sans en pressentir les conséquences, au gouvernement fédéral : aide aux vétérans (\$212 millions), pensions de vieillesse (\$340 millions), assurance-chômage (\$58 millions).

On peut dans les cadres du plan général, concevoir, comme solutions intermédiaires, des arrangements qui tiendraient compte de l'état actuel, et des faits et de l'opinion à ce sujet. Deux formules peuvent être envisagées :

1) Le gouvernement fédéral garderait comme il l'a eue depuis la première guerre, l'aide aux vétérans, mais il abandonnerait aux provinces les autres fonctions et dépenses dont le transfert est prévu au plan général.

2) La constitution ayant été modifiée pour l'habiliter à cette fin, le gouvernement fédéral conserverait, outre l'aide aux vétérans, l'assurance-chômage et la sécurité de la vieillesse.

On trouvera ci-après trois tableaux (VIII, IX et X) illustrant les changements qui dans l'une et l'autre des hypothèses ci-dessus, surviendraient dans la situation financière du gouvernement fédéral et des provinces — les autres dispositions du plan général étant par ailleurs réalisées.

TABLEAU VIII

Effet sur le budget fédéral d'une réallocation des revenus et des dépenses dans l'une ou l'autre des deux hypothèses suivantes :

Hypothèse : le gouvernement fédéral garde l'aide aux vétérans, et touche 15% de l'impôt sur le revenu des compagnies.	
	(millions de dollars)
Ecart entre les revenus et les dépenses d'après tableau II ¹	409
<i>A ajouter :</i>	
Dépenses de sécurité sociale concernant les vétérans, laissées au gouvernement fédéral, voir tableau I ²	212
	<u>621</u>
<i>A déduire :</i>	
15% de l'impôt sur le revenu des compagnies laissé au gouvernement fédéral (\$1,247 millions) ³	187
	<u>434</u>
SITUATION FINALE	
	<u><u>434</u></u>
Hypothèse : le gouvernement fédéral garde l'aide aux vétérans, la sécurité de la vieillesse et l'assurance-chômage et touche 50% de l'impôt sur les compagnies.	
	(millions de dollars)
Ecart entre les revenus et les dépenses d'après tableau II ¹	409
<i>A ajouter :</i>	
Dépenses de sécurité sociale concernant les vétérans, la sécurité de la vieillesse et l'assurance chômage, laissées au gouvernement fédéral — voir tableau I ²	609
	<u>1,018</u>
<i>A déduire :</i>	
50% de l'impôt sur le revenu des compagnies laissé au gouvernement fédéral (\$1,247 millions) ³	624
	<u>394</u>
SITUATION FINALE	
	<u><u>394</u></u>

(1) Le tableau II explique comment est établi ce montant.

(2) Dans le tableau II on prenait comme hypothèse le transfert aux provinces de toute la sécurité sociale, alors que dans le présent tableau on prend pour acquis qu'une partie de ces dépenses resterait à la charge du gouvernement fédéral, augmentant ainsi d'autant l'écart déjà constaté.

(3) Dans le tableau II on prenait comme hypothèse que l'impôt sur les corporations retournerait intégralement aux provinces, alors que dans le présent tableau on prend pour acquis qu'une partie de cet impôt serait perçu par le gouvernement fédéral, diminuant ainsi d'autant l'écart déjà constaté.

TABLEAU IX

Effet sur le budget des provinces des réallocations de revenus et de dépenses suggérées dans le présent chapitre
(en millions de dollars)

Hypothèse : 15% de l'impôt sur le revenu des compagnies ainsi que la sécurité sociale concernant les vétérans, laissée au gouvernement fédéral. Répartition des impôts directs selon gains provinciaux.

	TOTAL	T.N.	I.P.E.	N.E.	N.B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.B.
Ecart entre les revenus et les dépenses d'après tableau II-A — gains (+) pertes (—)	+ 855	—35	—10	—47	—45	+242	+646	+29	—48	+ 72	+51
Répartition des impôts directs, sur les compagnies, les particuliers et les successions selon les gains provinciaux. Voir tableaux V et VI. ¹	—	+11	+ 5	+34	+23	— 14	—218	+14	+69	+ 55	+21
Sécurité sociale concernant les vétérans laissée au gouvernement fédéral. Voir tableau I ²	+ 855	—24	— 5	—13	—22	+228	+428	+43	+21	+127	+72
15% de l'impôt fédéral sur le revenu des compagnies laissé au gouvernement fédéral (\$1,247 millions) ³	+ 212	+ 6	+ 1	+10	+ 8	+ 61	+ 69	+12	+13	+ 14	+18
15% de l'impôt fédéral sur le revenu des compagnies laissé au gouvernement fédéral (\$1,247 millions) ³	+1067	—18	— 4	— 3	—14	+289	+497	+55	+34	+141	+90
Ecart entre les revenus et les dépenses après ajustements	— 187	— 2	— 1	— 3	— 2	— 54	— 93	— 7	— 2	— 8	—15
Réduction de 25% des impôts sur les revenus des particuliers (\$1,332 millions) ³	+ 880	—20	— 5	— 6	—16	+235	+404	+48	+32	+133	+75
SITUATION FINALE	— 331	— 3	—	— 5	— 5	— 75	—163	—15	—12	— 20	—33
	+ 549	—23	— 5	—11	—21	+160	+241	+33	+20	+113	+42

(1) Cette répartition théorique des impôts provinciaux n'affecte pas le total mais représente effectivement un transfert de Québec et Ontario aux autres provinces augmentant ainsi le gain de ces provinces ou diminuant leur perte suivant le cas.

(2) La dépense des provinces se trouvant dans cette hypothèse réduite d'autant, cela augmente proportionnellement les gains prévus ou diminue les pertes suivant le cas.

(3) Les revenus des provinces se trouvant dans cette hypothèse réduits d'autant, cela augmente proportionnellement les pertes prévues ou diminue les gains suivant le cas.

TABLEAU X

**Effet sur le budget des provinces des réallocations de revenus et de dépenses suggérées dans le présent chapitre
(en millions de dollars)**

Hypothèse : 50% de l'impôt sur le revenu des compagnies ainsi que la sécurité sociale concernant les vétérans, la vieillesse et l'assurance-chômage, laissée au gouvernement fédéral. Répartition des impôts directs selon gains provinciaux.

	TOTAL	T.N.	I.P.E.	N.E.	N.B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.B.
Ecart entre les revenus et les dépenses d'après tableau II-A — gains (+) pertes (—)	+ 855	-35	-10	-47	-45	+242	+646	+29	-48	+ 72	+51
Répartition des impôts directs, sur les compagnies, les corporations et les successions, selon les gains provinciaux. Voir tableaux V et VI.¹	—	+11	+ 5	+32	+21	— 8	-195	+14	+59	+ 45	+16
Sécurité sociale concernant les vétérans, la sécurité de la vieillesse et l'assurance-chômage, laissée au gouvernement fédéral. Voir tableau I.²	+ 855	-24	- 5	-15	-24	+234	+451	+43	+11	+117	+67
50% de l'impôt fédéral sur le revenu des compagnies laissé au gouvernement fédéral (\$1,247 millions).³	+1464	- 9	- 1	+16		+387	+662	+78	+45	+153	+133
Ecart entre les revenus et les dépenses après ajustements.	+ 840	-15	- 1	+ 7	- 7	+205	+348	+54	+39	+127	+83
Réduction de 25% des impôts sur les revenus des particuliers (\$1,332 millions).³	- 331	- 3	—	- 5	- 5	- 75	-163	-15	-12	- 20	-33
SITUATION FINALE	+ 509	-18	- 1	+ 2	-12	+130	+185	+39	+27	+107	+50

(1) Cette répartition théorique des impôts provinciaux n'affecte pas le total mais représente effectivement un transfert de Québec et Ontario aux autres provinces augmentant ainsi le gain de ces provinces ou diminuant leur perte suivant le cas.

(2) La dépense des provinces se trouvant dans cette hypothèse réduite d'autant, cela augmente proportionnellement les gains prévus ou diminue les pertes suivant le cas.

(3) Les revenus des provinces se trouvant dans cette hypothèse réduits d'autant, cela augmente proportionnellement les pertes prévues ou diminue les gains suivant le cas.

Si l'on s'en tient au résultat purement mathématique de ces transferts, il semble que le gouvernement fédéral ne pourrait conserver une proportion plus ou moins élevée des charges sociales après avoir abandonné les impôts sur le revenu et sur les successions, même si d'autres impôts directs dont il est aujourd'hui privé lui ont été transférés. Son "déficit" mathématique passerait à 620 millions dans la première hypothèse, et à un milliard, dans la seconde.

Mais le problème n'est pas mathématique, il est politique. La possibilité pour le gouvernement fédéral d'absorber les charges prévues dans les deux hypothèses ci-dessus ne doit pas nécessairement être écartée sans examen. Nous l'avons rappelé déjà, son budget militaire était en 1953-54 de \$1,850 millions. Ce budget est susceptible de variations de plus ou moins grande amplitude selon l'état de la conjoncture internationale (\$384 millions en 1949-50 et \$783 millions en 1950-51). Au surplus, en temps normal, arrive inévitablement un moment où, les ressources de l'Etat n'étant pas inépuisables, il faut se poser la question de savoir quelles dépenses doivent avoir la priorité : celles qui ont pour objet la défense elle-même ou celles qui ont pour objet l'organisation économique et sociale. Arrive même un moment où on peut se demander si l'organisation économique et sociale n'est pas une forme de sécurité plus opportune, plus nécessaire que les entreprises militaires proprement dites.

Après l'effort fourni par le Canada depuis 1939-40, et étant donné, comme conséquence de cet effort, les retards que l'on peut observer dans plusieurs secteurs de l'organisation collective, la détente internationale qui se dessine depuis quelques mois ne serait-elle pas l'occasion où les deux questions ci-dessus devraient être posées et scrutées en regard des besoins du pays, à l'intérieur et à l'extérieur ?

Néanmoins, les calculs des tableaux auxquels nous référons ici, prennent pour acquis que le gouvernement fédéral maintient son budget militaire au niveau de 1953-54, et que par suite les services sociaux dont il garderait l'administration seraient financés par l'impôt. Dans ces conditions, une certaine proportion de l'impôt sur le revenu des compagnies devrait lui être alloué — proportion que nos calculs fixent plus ou moins arbitrairement à 15% dans la première hypothèse, et à 50% dans la seconde.

Il n'y a pas lieu pour nous de commenter plus longuement ces projets de solution. Ils procèdent l'un et l'autre du même principe que le plan général de réaménagement exposé dans le chapitre précédent, et les ajustements qu'ils supposent en plus ou en moins, tant du côté

des provinces que du côté du gouvernement fédéral, sont affaire de techniques, ne comportant pas de problèmes auxquels il y ait lieu de nous attarder ici. On trouvera d'ailleurs dans l'annexe 5 sur les problèmes fiscaux, une discussion détaillée des diverses hypothèses qui peuvent être envisagées comme solutions intermédiaires dans les cadres du plan général de réaménagement proposé plus haut.

Deux observations doivent cependant retenir un instant notre attention.

Le maintien d'une partie de la sécurité sociale au gouvernement fédéral entraîne l'abandon de l'exclusivité provinciale en matière d'impôt sur le revenu des compagnies. L'équilibre du plan général de réaménagement fiscal se trouve ainsi rompu. Toutes les solutions intermédiaires se rattachent donc au second mode de réaménagement auquel nous avons fait allusion dans le chapitre précédent, et qui tout en maintenant le plus possible l'exclusivité fiscale des deux ordres de gouvernement, admet cependant la concurrence dans le prélèvement de certains impôts. Tel est le cas des projets étudiés ci-dessus. Plus les charges de sécurité sociale laissées au gouvernement fédéral sont lourdes et plus la concurrence fiscale est étendue. Preuve que, comme nous l'avons bien des fois écrit, la sécurité sociale est à la clé du régime canadien de l'impôt, et qu'il est extrêmement difficile, sinon impossible, de régler le problème fiscal de façon satisfaisante pour les provinces sans remanier en même temps le régime de la sécurité sociale comme il s'est édifié en ces dernières années. Cet aspect du problème est pour la province de Québec en particulier d'une importance capitale.

On peut se demander pourquoi, dans le mécanisme des solutions intermédiaires, nous proposons d'équilibrer les budgets fédéral et provinciaux par le transfert du seul impôt sur le revenu des compagnies. Pour les raisons déjà invoquées : de tous les impôts de cette catégorie, l'impôt sur le revenu des compagnies est celui qui atteint le moins directement la personne, exige le moins d'intervention dans les affaires privées et se contrôle par la surveillance du plus petit nombre d'unités. C'est aussi celui dont le déplacement vers le gouvernement fédéral entraîne le moins de conséquences du point de vue équilibre financier des provinces. Cela se constate à l'amélioration des budgets des provinces à mesure que diminuent à la fois les dépenses et leur part de l'impôt sur le revenu des compagnies. La raison en est que cet impôt est le plus inégalement réparti de tous.

En revanche, l'impôt sur le revenu des compagnies est un des grands instruments des politiques socialistes ou socialisantes. Advenant l'avè-

nement à Ottawa d'un gouvernement socialiste ou sujet à l'influence d'une forte minorité socialiste, il serait l'un des moyens dont on se servirait pour orienter l'économie vers des formes étrangères au régime normal de propriété privée. Au palier des provinces, du fait même de sa répartition, le risque est moins grand. Aussi l'abandon au gouvernement fédéral d'une proportion élevée de cet impôt est-il une affaire à laquelle les provinces qui tiennent au régime de la propriété privée ne devraient se décider que si tout autre moyen d'équilibrer les finances des deux ordres de gouvernement se révélait impraticable.

Ajoutons que les formules proposées ci-dessus comme solutions intermédiaires supposent, comme le plan général de réaménagement lui-même, que la péréquation fiscale et sociale, la participation des provinces à la politique financière et anti-cyclique de l'Etat, et la coordination des politiques sont organisées sur des bases permanentes. Ces diverses mesures s'imposent désormais comme données nécessaires de tout régime fiscal soucieux de répondre efficacement aux besoins de l'Etat canadien à notre époque.

Du point de vue constitutionnel, les deux formules étudiées ci-dessus peuvent à la rigueur se justifier du fait que, dans le cas de l'aide aux vétérans, l'usage s'est établi dès le lendemain de la première guerre, d'en laisser la responsabilité au gouvernement fédéral comme si elle découlait nécessairement de sa juridiction sur l'armée et la défense et que, dans le cas de l'assurance-chômage et de la sécurité de la vieillesse, la constitution a été modifiée pour habiliter le gouvernement fédéral. Il n'en est cependant pas ainsi des autres mesures de sécurité sociale. Toute formule de réaménagement fiscal qui en laisserait même temporairement la responsabilité au gouvernement fédéral retomberait dans l'équivoque des vingt-cinq dernières années, qui consiste à chercher la solution du problème fiscal en laissant subsister intégralement le problème constitutionnel qui en est la cause principale. Inutile donc de nous attarder à des hypothèses dont le résultat serait de perpétuer la confusion.

Solutions d'attente

L'imbroglie constitutionnel qui depuis des années mine les assises politiques du pays et dont la donnée fiscale est la plus voyante n'est donc pas sans solution. Nous avons à l'aide des faits et à la lumière des principes, montré qu'un règlement équitable est possible, dans les cadres de la constitution et conformément aux exigences économiques et financières

de notre époque. Le tout est de le vouloir. Nous l'avons dit et répété: le fédéralisme, c'est d'abord un ordre et une volonté. Si la volonté n'existe pas chez les chefs d'Etat de gouverner le pays selon sa tradition historique et selon l'ordre qu'indique sa réalité géographique et humaine, tout essai d'entente est voué d'avance à l'échec. Mais, même si elle ne s'exprime pas toujours en des formules identiques, une telle volonté existe, nous aurions mauvaise grâce d'en douter; et elle ne peut que se fortifier et se généraliser à mesure que, sous la pression même des faits, s'approfondira dans tous les milieux la réflexion sur les conditions véritables de la prospérité matérielle, du progrès humain et de la grandeur politique de notre pays.

Certes, nous le savons: il ne suffit pas en matière aussi complexe d'établir qu'un problème est soluble pour écarter toutes les difficultés. Les éléments généraux de la solution étant dégagés, restent le choix et la réalisation des modalités techniques les plus efficaces. Des étapes sont donc à prévoir. Les solutions intermédiaires exposées ci-dessus peuvent être considérées comme des formules d'approche dont la pratique elle-même peut d'ailleurs faire désirer et rechercher la solution la plus complète.

Mais les désordres engendrés par les pratiques constitutionnelles des dernières années sont déjà si étendus et les habitudes de pensée qu'elles ont fait naître si solidement enracinées en certains milieux que d'assez longs pourparlers sont à prévoir pour faire accepter le principe d'un renouveau constitutionnel et politique comme celui que nous proposons. En attendant que se réalise l'entente entre les gouvernements, les affaires publiques doivent être administrées et des mesures prises pour remédier immédiatement aux embarras que le régime présent entraîne. Or, même à cette étape, il est des positions que les provinces, en tant que parties constituantes de l'Etat, la province de Québec en particulier, ne peuvent abandonner sans que soit détruit le caractère fédératif de l'Etat canadien. Une solution d'attente doit donc être envisagée, qui, tout en corrigeant la situation actuelle en ce qu'elle a de plus pressant, permettrait de mûrir plus longuement la solution définitive et d'en mieux préparer la réalisation.

Plusieurs plans ont été proposés dont nous avons fait l'analyse au chapitre II de la présente section. Aucun de ces plans n'offre de solutions définitives, parce qu'aucun, nous l'avons vu, n'embrasse la situation actuelle dans son ensemble. Mais la plupart comporte les éléments d'une bonne solution d'attente. Le plus complet, à ce point de vue, et le plus organique, c'est celui des Chambres de Commerce. Nous recom-

mandons donc au gouvernement de la Province de le proposer comme solution d'attente. En voici les dispositions principales.

D'une part, les Chambres de Commerce estiment que le fédéralisme selon l'esprit et la lettre de la constitution est le seul régime qui convienne à un pays aussi diversifié que le Canada; elles présupposent donc que le gouvernement fédéral et les provinces se rencontrent sur le pied de parfaite égalité et dans le respect de leur souveraineté respective.

D'autre part, étant donné le degré d'intégration de l'économie canadienne, elles jugent nécessaires les échanges habituels de vue et les accords périodiques entre les deux ordres de gouvernement. En matière fiscale, elles proposent le mode suivant de règlement:

1) Accord entre les deux ordres de gouvernement a) quant au pourcentage du produit national qui pour une période donnée et sauf urgence, peut être considéré comme disponible pour l'impôt; b) quant à leurs besoins respectifs et au pourcentage des sommes disponibles pour l'impôt qui sera attribué à chacun. Les besoins des provinces (y compris les municipalités) sont évalués pour l'ensemble du pays, et le pourcentage dont chacun dispose est déterminé par rapport à cet ensemble. (Mettons à titre d'illustration : Produit national : 25 milliards; attribuable à l'impôt : 30% = 7.5 milliards; besoins des provinces : 3 milliards = 40%; besoins du gouvernement fédéral : 4.5 milliards = 60%. Chaque province (y compris les municipalités) a 40% des sommes disponibles pour l'impôt dans les limites de son territoire).

Dans les cadres de cette double entente, les deux ordres de gouvernement établissent leurs impôts respectifs conformément à la constitution (impôts directs, impôts indirects). Chacun demeure libre d'utiliser dans la proportion qu'il juge conforme à ses besoins sa marge d'impôt.

L'impôt sur les successions est réservé aux provinces.

Les impôts sur le revenu sont prélevés concurremment. Mais l'impôt provincial est déductible du revenu imposable aux fins fédérales.

La péréquation fiscale est organisée et des subventions spéciales sont assurées aux provinces qui, malgré un effort fiscal comparable à celui des autres provinces, ne disposent pas d'assez de revenus pour satisfaire à leurs besoins selon les normes minima de l'ensemble du pays.

Les politiques et les travaux publics des divers gouvernements sont coordonnés.

Nous avons souligné déjà la valeur intrinsèque de ce plan de règlement — inutile donc d'insister à nouveau.

En pratique, étant donné d'une part ses besoins (municipalités et commissions scolaires incluses) et d'autre part, le volume des impôts qui sont à l'heure actuelle prélevés à toutes fins (fédérales, provinciales, municipales, scolaires) dans les limites de son territoire, la province de Québec devrait pouvoir compter pour les années immédiatement à venir sur au moins 40% des sommes disponibles pour l'impôt. Si aux termes de l'accord intervenu avec le gouvernement fédéral, la marge laissée aux provinces équivaut au pourcentage ci-dessus ou l'excède, la province pourra s'assurer par ses propres impôts les revenus nécessaires à ses besoins. Si cette marge est inférieure au pourcentage ci-dessus, la province devrait compter sur des subvention de péréquation.

Ce projet de règlement a le grand mérite de placer les gouvernements des deux ordres sur le pied de stricte égalité et de réaliser l'accord entre eux sur la base de leurs besoins respectifs, compte tenu de la capacité de payer du contribuable. Il organise la fiscalité en fonction de l'Etat canadien et non plus seulement du gouvernement fédéral, les provinces étant réduites à la portion que celui-ci veut bien leur laisser. Chaque gouvernement est libre de ses mouvements dans les limites de l'accord et s'administre selon ses moyens, compte tenu de l'ensemble du pays. Bref, ce plan de règlement ne résoud pas le problème constitutionnel comme il s'est développé durant les dernières années, mais pour autant que la fiscalité est concernée il en prépare la solution. C'est pourquoi nous le recommandons comme solution temporaire.

* * *

Faut-il aller plus loin et prévoir le cas où les provinces anglo-canadiennes, tout en demeurant fidèles au principe fédératif, ne désiraient plus pratiquer entre elles le fédéralisme comme la constitution de 1867 l'a conçu et implanté au Canada; ou par exemple, elles se rallieraient à l'idée de la centralisation à Ottawa de la sécurité sociale ou encore à un régime fiscal dont le gouvernement fédéral aurait l'initiative, les provinces se contentant de subventions revisées périodiquement.

Si tel cas se préparait, la province de Québec, étant donné son rôle propre dans la Confédération canadienne, devrait évidemment prendre nettement position, en regard à la fois du gouvernement fédéral et des autres provinces, car son droit à l'égard de l'ordre politique du pays est égal à celui des autres provinces.

Il est des limites qu'elle ne peut dépasser sans abdiquer son rôle propre de centre politique premier du Canada français. Pour les raisons diverses et impérieuses qui ont été exposées au long de ce rapport, elle ne peut renoncer à sa juridiction sur l'enseignement et les oeuvres de culture, sur les institutions sociales, la propriété et le droit civil, sur le territoire et les ressources naturelles. Toutes ces fonctions sont, à des titres divers, essentielles à la conservation d'un milieu culturel, et par conséquent ressortissent à la raison la plus haute pour laquelle la province de Québec entend garder la régie de sa propre vie. Elle ne peut par conséquent, étant donné l'incidence sur les modes de vie et les institutions de la fiscalité comme notre époque la conçoit, renoncer à son droit de prélever elle-même et selon les modes qu'elle juge appropriés les impôts nécessaires à l'exercice de ses responsabilités respectives.

Dans l'hypothèse formulée ci-dessus, il lui faudrait donc chercher à conclure avec le gouvernement fédéral et les autres provinces un accord qui, sans la retrancher de la Confédération, la laisserait libre d'organiser sa vie conformément aux intérêts supérieurs de sa population. Et comme le gouvernement fédéral ne peut de son côté édifier deux régimes de lois et deux régimes d'impôts, dont l'un pour la province de Québec et l'autre pour les autres provinces, l'accord dont nous parlons devrait prévoir le transfert à Québec de toutes les lois de sécurité sociale d'une part, et d'autre part, un régime d'impôt qui permette à la Province de récupérer les sommes dont elle a et aurait besoin pour s'administrer. Un système général de déductibilité répondrait probablement le mieux aux besoins.

Comme il s'agit d'une hypothèse, il n'y a pas lieu pour nous de pousser plus loin l'analyse, de définir, par exemple, le mécanisme de la fiscalité et d'illustrer par des chiffres les divers cas qui pourraient se présenter. Il importe cependant de bien marquer les limites que, dans la conjoncture actuelle du pays, la province de Québec ne peut franchir sans rompre avec sa tradition historique. L'enquête dont nous exposons les conclusions a été pour elle l'occasion d'une prise de conscience de son rôle particulier et de ses obligations propres au sein de la Confédération. Jamais peut-être, la population ne s'est exprimée avec autant d'unanimité sur des problèmes d'aussi grande ampleur. Dans la tâche à laquelle les convient les circonstances historiques, ses chefs politiques peuvent compter sur un solide appui.

* * *

Les subventions fédérales

En attendant que le réaménagement de la fiscalité fasse disparaître toute raison de subventions fédérales aux provinces ou aux institutions relevant de leur juridiction, nous recommandons donc que, pour placer la province de Québec sur le pied d'égalité avec les autres, toute subvention qui pourrait lui être destinée soit compensée par un abaissement d'impôt. Par exemple, tant que le gouvernement fédéral, contrairement à la constitution, versera des subventions aux universités des autres provinces, le contribuable québécois devrait être autorisé à déduire de son propre impôt fédéral toute somme qu'il verserait au fonds provincial des universités et cela jusqu'à concurrence d'un pourcentage à déterminer.

Réparation des dommages causés par les ententes fiscales

Notre rapport est conçu entièrement en fonction du présent et de l'avenir. Nous n'oublions cependant pas le passé.

Or il ressort de nos études que, pour avoir refusé de transiger sur les droits que lui confère la constitution, la province de Québec a subi du fait de la politique mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, surtout depuis 1947 des pertes qui peuvent être évaluées à plus de \$300 millions.

Si on en juge par son attitude récente, notamment à la conférence fédérale-provinciale d'octobre 1955, il semble que le gouvernement fédéral reconnaisse lui-même que sa politique fiscale des dernières années a été un échec, qu'elle a créé une situation discriminatoire et injuste, dont la province de Québec a eu le plus à souffrir.

Il appartient au gouvernement de la Province de juger s'il doit réclamer réparation des dommages subis.

Il ne s'agit pas ici d'un moyen détourné pour accepter en fait des subventions que l'on a jusqu'ici refusées en principe, ni pour perpétuer un régime qui n'aurait jamais dû être instauré. Il s'agit simplement d'une mesure remédiate, visant à rétablir la justice.

Aperçu général et sommaire des recommandations

Nous n'entendons pas résumer ici un rapport qui s'étend sur plusieurs centaines de pages, mais simplement en dégager la marche générale et l'esprit.

OBJET ET LIMITES DE L'ENQUETE

Contrairement à une opinion qui semble répandue dans plusieurs milieux, notre Commission n'a pas reçu pour mandat d'étudier en eux-mêmes et à leur mérite tous les grands sujets qui ressortissent ou peuvent ressortir à la politique provinciale ou municipale, encore moins de dresser un tableau des subsides à distribuer aux oeuvres ou institutions. Si on veut bien se reporter à la loi qui l'institue¹, on constatera qu'elle a été chargée (article 1) "d'enquêter sur les problèmes constitutionnels et de faire rapport de ses constatations et opinions, et de soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour la sauvegarde des droits de la Province, des municipalités et des corporations scolaires"; en particulier, et sans restreindre la portée de l'article précédent, d'étudier (art. 2) : "a) le problème de la répartition des impôts entre le pouvoir central, les provinces, les municipalités et les corporations scolaires; b) les empiètements du pouvoir central dans le domaine de la taxation directe, en particulier, mais sans restreindre la portée de la présente disposition, en matière d'impôt sur le revenu, sur les corporations et sur les successions; c) les répercussions et les conséquences de ces empiètements dans le régime législatif et administratif de la Province et dans la vie collective, familiale et individuelle de sa population; d) généralement les problèmes constitutionnels d'ordre législatif et fiscal."

(1) Texte complet au début du présent rapport.

Ce mandat est donc à la fois très étendu, puisqu'il embrasse l'ensemble des sujets ressortissant à la politique provinciale, et très limité, puisqu'il les aborde sous le seul angle de leurs relations avec la politique constitutionnelle et fiscale. Nous avons donc étudié les plus importants de ces sujets, mais en nous en tenant à l'esprit et à la lettre de notre mandat : c'est-à-dire en ne prenant de positions et en ne formulant de recommandations qu'en regard de la politique constitutionnelle, des relations fédérales-provinciales et de la fiscalité. Toute autre attitude nous eût entraînés hors de nos cadres.

Ces études font l'objet des sections I et II de la cinquième partie : ressources naturelles, fait démographique et peuplement, milieu rural, bien-être et santé, sécurité sociale, enseignement (trois chapitres), oeuvres de culture, problèmes particuliers. Des annexes parfois très étendues servent d'appui à la plupart d'entre elles. Ceux que tel ou tel de ces sujets intéresse plus particulièrement voudront bien se reporter aux chapitres eux-mêmes et aux annexes correspondantes.

* * *

L'imbroglie constitutionnel qui domine l'histoire récente du Canada se présente surtout sous l'aspect fiscal : les épisodes les plus retentissants ont trait à l'impôt. En fait, il procède d'une divergence fondamentale d'interprétation du fédéralisme canadien. Aussi, comme nous venons de le rappeler, la loi qui institue notre Commission d'enquête élargit-elle notre mandat au problème constitutionnel lui-même. Elle écarte toute conception étroite, purement technique du problème fiscal, et l'envisage au premier chef comme un problème politique, à traiter selon l'esprit et la lettre du droit constitutionnel.

La situation qui peu à peu, surtout depuis la crise et la dernière guerre, s'est développée au pays est telle, en effet, que pour la dominer et y remédier, il faut reprendre attitude sur les fondements mêmes du régime constitutionnel et politique. Il ne s'agit pas ni ne peut s'agir, comme en certains milieux on est enclin à le penser ou à le suggérer, d'une simple redistribution, selon n'importe quel mode, des fonds nécessaires à l'administration publique, mais d'une reprise de conscience des exigences permanentes de la réalité socio-politique et d'un réaménagement en conséquence de la fiscalité.

Telle est bien l'idée que la population de la province de Québec s'est faite elle-même de la question. Sa réponse à notre enquête a été générale et autant dire unanime. Tous les grands problèmes dont la solution dépend de l'initiative des provinces ont été abordés en eux-mêmes et dans leurs relations avec le régime politique. Chacun a donné

lieu à des prises de position sans équivoque. Par ses corps publics et ses organismes sociaux, la province de Québec a exprimé avec vigueur sa volonté d'autonomie selon l'esprit du fédéralisme, et s'est révélée très consciente des multiples et graves implications de la fiscalité à cet égard.

Nous avons donc essayé nous-mêmes de saisir le problème dans son ensemble. A propos d'impôt et de partage des impôts c'est, nous en avons la conviction, tout le régime constitutionnel qui est en cause, et avec celui-ci les libertés fondamentales et le sort politique, d'une part, de l'individu en tant que citoyen, d'autre part, des deux grandes communautés culturelles dont la population est composée.

LE RAPPORT

Pour embrasser la situation actuelle dans ses véritables dimensions et ses causes profondes, nous avons cru devoir l'étudier d'abord dans les perspectives de l'histoire et des principes fondamentaux de la philosophie politique. Toute société humaine est en effet un complexe vivant, en constante évolution, et dont l'état à un moment donné ne se comprend que par référence au passé et à une certaine conception de l'ordre. Notre rapport est divisé en quatre volumes (volume I, les faits; volume II, les principes; volume III (deux tomes), les besoins et les recommandations, volume IV, Documentation) et cinq parties, elles-mêmes subdivisées en autant de chapitres que la question à l'étude présente d'aspects différents.

PARTIE I

L'histoire

Le temps mis originellement à notre disposition ne nous permettait pas, comme nous l'aurions estimé utile, de refaire à neuf l'histoire de la province de Québec depuis la Confédération — surtout sous l'angle économique et social. La Commission Rowell-Sirois a tenté ce travail pour l'ensemble du Canada. Mais précisément pour avoir voulu réduire à un même schéma l'histoire d'un pays profondément différencié, elle en a laissé dans l'ombre l'aspect le plus profondément humain et donc le plus significatif. Son rapport est un essai d'interprétation économique de l'histoire du Canada. Pour comprendre la province de Québec, s'expliquer ses attitudes d'hier et d'aujourd'hui dans la communauté canadienne, il faut l'étudier à partir d'elle-même et des forces diverses dont elle est

la composante. Tout autre procédé risque de défigurer ce qu'il s'agit d'expliquer. Mais dans l'état actuel de la recherche et des travaux historiques, la réalisation d'une telle entreprise demanderait des années et le concours d'équipes nombreuses de spécialistes. Nous nous en sommes donc tenus à l'aspect qui concerne le plus immédiatement l'objet de notre enquête : l'histoire constitutionnelle envisagée dans les perspectives des provinces.

Or, la politique constitutionnelle de la province de Québec ne s'est jamais, depuis 1867, écartée de la stricte interprétation fédéraliste de la Constitution, du statut juridique propre et des relations mutuelles des parties constituantes de l'Etat canadien. Elle peut se rendre le témoignage d'avoir pris au sérieux l'accord intervenu en 1867, et d'avoir en toutes circonstances fait le nécessaire pour en promouvoir l'esprit dans la vie politique canadienne.

La province de Québec et les subventions fédérales

Cette fidélité au principe fédératif s'est affirmée avec éclat et au prix de lourds sacrifices précisément au sujet de l'impôt, et notamment de la donnée centrale de l'actuelle controverse fédérale-provinciale : la question des subventions.

Comme les autres provinces d'ailleurs, la province de Québec accepte les subventions statutaires prévues par la Constitution. Il lui est même arrivé en 1887 et en 1907 d'en réclamer la revision. Ces subventions ont été établies en compensation d'impôts dont l'abandon par les provinces était *obligatoire* : sans cet abandon la Confédération n'eut pas été possible. Il n'y a donc pas à s'étonner si les provinces cherchent périodiquement à faire ajuster la compensation à l'étendue du sacrifice consenti, à mesure que s'en révèle l'ampleur. Rien en cela ne contredit l'accord fédératif de 1867.

Il n'en est pas ainsi des subventions conditionnelles et des subventions fiscales dont le gouvernement fédéral a fait, surtout depuis une vingtaine d'années, un des instruments de sa politique constitutionnelle. Les subventions fiscales sont offertes en compensation d'impôts dont l'abandon par les provinces n'est nullement nécessaire à la stabilité de l'Etat. C'est même le contraire qui est vrai : tant que le régime fédératif n'aura pas été aboli, le bon fonctionnement de l'Etat exige que les provinces conservent des pouvoirs de taxation proportionnés à l'étendue de leurs obligations constitutionnelles. La province de Québec a préféré se priver de revenus importants plutôt que de consentir à un mode de

subvention qui impliquerait diminution de son autonomie et abandon de ses prérogatives.

Quant aux subventions conditionnelles, s'il lui est arrivé d'y consentir, comme dans le cas de l'enseignement technique et des pensions de vieillesse (1ère période), c'est à cause de la situation fautive dans laquelle les interventions du gouvernement fédéral, en des domaines qui ne relèvent pas de sa juridiction, placent inévitablement les provinces. En refusant les subventions fédérales, comme elle l'a fait en diverses circonstances, non seulement elle se prive des sommes qui lui sont offertes, mais elle contribue par ses impôts fédéraux à celles dont les autres provinces, moins soucieuses de fidélité fédéraliste, s'assurent le bénéfice.

En un mot, et c'est le grand fait à retenir de ces pages d'histoire, en matière fiscale comme en toute autre matière d'ordre constitutionnel, l'attitude de la province de Québec n'a jamais varié: elle s'en tient à l'interprétation selon l'esprit du fédéralisme de l'accord intervenu en 1867.

PARTIE II

L'évolution et l'état actuel des finances publiques

Des dix chapitres d'analyse et de comparaisons statistiques consacrés à l'évolution des finances publiques, deux conclusions principales se dégagent :

Modération de la politique financière

En politique financière, la province de Québec a toujours fait preuve de la plus grande modération. Sauf une courte période à la fin du siècle dernier, sa dette est demeurée en tout temps inférieure à celle des autres provinces. Encore aujourd'hui, elle pourvoit à même le revenu à la plus grande partie de ses dépenses d'immobilisations, bien qu'elle pourrait recourir beaucoup plus largement à l'emprunt sans risquer le déséquilibre de ses finances. Ce conservatisme financier se rattache à l'une des grandes traditions sociales de la population : le sens de l'autonomie et de la responsabilité personnelle et communautaire — le recours à l'Etat n'étant admis qu'en dernière instance. Ainsi, par exemple, deux des plus grandes fonctions de la vie sociale : l'assistance

et l'enseignement ont été longtemps à la charge exclusive de l'initiative privée et des communautés locales, et le demeurent encore en bonne partie.

Cette modération dans les dépenses publiques, en soi fort louable, a pourtant, en régime fédératif, sa contrepartie. On l'a bien vu pendant la crise, alors que certaines provinces qui n'ont pas la même conception du rôle de l'Etat et des finances publiques, se sont trouvées dans l'obligation de réorganiser leurs finances. Le gouvernement fédéral s'est porté à leur secours, et la population de la province de Québec, par ses impôts fédéraux, a assumé sa part d'une dette dont elle n'aurait pas voulu encourir le risque pour elle-même.

Conséquences de la fiscalité fédérale

Le drainage des fonds publics par la fiscalité fédérale accule les provinces, mais surtout les municipalités et les commissions scolaires, à de graves embarras.

Ne relevons ici que les données principales. En 1939, les revenus du gouvernement fédéral absorbaient 8% du produit national brut; ceux des gouvernements provinciaux, 5.1%, et ceux des municipalités, 5.8%. En 1952, ces pourcentages s'établissaient respectivement à 19.7, 4.8 et 3. En 1939, le gouvernement fédéral prélevait 42.2% des sommes affectées à l'administration publique; les gouvernements provinciaux, 27.1%, et les municipalités, 30.7%. En 1952, les prélèvements du gouvernement fédéral représentent 71.4% des sommes affectées à l'administration publique, ceux des gouvernements provinciaux, 17.6%, et ceux des municipalités, 11%. En dollars constants et en prenant comme base l'indice 1926 = 100, les revenus fédéraux ont augmenté durant cette période de 132.7 à 665.9, ceux des provinces, de 213.8 à 410.9, et ceux des municipalités, de 124.2 à 131.6. Les revenus fédéraux ont donc été multipliés par 5 environ, et ceux des gouvernements provinciaux, par un peu moins de 2; quant aux revenus des municipalités, ils ont augmenté d'à peine 6%. Or, durant les mêmes années, la population augmentait d'environ 35%. Le rythme d'augmentation des revenus municipaux est donc resté largement en-deçà du rythme d'accroissement de la population. Par ailleurs, l'industrialisation et les transformations économiques n'ont cessé d'accroître les charges municipales.

La situation que les données ci-dessus illustrent pour l'ensemble du pays correspond, avec de faibles variantes, à celle de la province de

Québec. Il est donc facile de comprendre que les municipalités, dont les finances avaient été sérieusement ébranlées durant la crise (surtout dans les villes), et qui, durant la guerre, ont dû restreindre au minimum leurs activités et laisser en suspens d'importants travaux, se trouvent aujourd'hui, disposant de revenus nettement insuffisants, dans une situation extrêmement embarrassante. C'est le cas dans l'ensemble du pays, comme le démontrent les réclamations qui montent de partout. Or, le fardeau global des impôts est trop lourd pour qu'une hausse proportionnée à l'étendue des besoins puisse être envisagée. Seule une redistribution des ressources fiscales peut remédier à la situation.

PARTIE III et IV

Le problème des cultures

Le fédéralisme

La question de fond

Le problème des cultures et le fédéralisme sont en quelque sorte corrélatifs. Nous touchons ici le fond même du débat qui agite l'opinion canadienne depuis des années. La dualité des cultures est la donnée centrale du problème politique canadien, quel que soit l'angle sous lequel on l'aborde. Si la population était homogène : même religion, même langue, mêmes traditions, même conception générale de l'ordre et de la vie, le Canada pourrait à la rigueur, surtout à notre époque de grande facilité de transports et de communications, se contenter, pour répondre à la diversité géographique et économique de son vaste territoire, d'un fédéralisme mitigé, voire en plusieurs domaines, d'une plus ou moins large décentralisation administrative.

Tel n'est pas le cas. Deux grandes communautés d'origine et de culture différentes forment son composé humain et entendent l'une et l'autre vivre selon leur conception propre, et d'une génération à l'autre, conserver leur identité. Le phénomène est d'autant plus irréductible que, à la différence des cultures, correspond à peu près exactement une différence de religion. Ce fait domine l'histoire du pays depuis bientôt deux siècles, et a conditionné toutes les grandes étapes de son évolution constitutionnelle.

Retour aux principes

Notre Commission n'a donc pas cru qu'elle pouvait étudier le problème constitutionnel comme il se pose aujourd'hui sans le relier à ses causes profondes, et donc, à une époque où la rapide transformation des modes et des conditions de vie risque de répandre la confusion dans les esprits, sans reprendre en quelque sorte à pied d'oeuvre les deux sujets les plus fondamentaux de la politique canadienne.

Il ne peut être question de résumer ici une matière extrêmement complexe qui occupe un volume entier du présent rapport. Nous avons cru de toute première importance de revenir aux principes, surtout à notre époque où la multiplicité des problèmes techniques en entraîne trop souvent l'oubli. Si la politique emprunte ses règles de pratique à plusieurs branches du savoir humain, c'est en vue d'une certaine réalisation de l'ordre, donc de l'homme, de ses origines, de sa fin, de ses rapports avec la société, etc. Or, cette notion d'homme et d'ordre est à la racine même de l'idée de culture, du problème des cultures et du fédéralisme.

La notion de culture

La dualité des cultures, étant comme nous l'avons dit déjà, la donnée principale du problème politique canadien, nous avons fait effort pour la saisir dans ses éléments premiers. Nous avons donc repris et analysé les notions mêmes de culture, de nation, de société, d'Etat en elles-mêmes et dans leurs relations réciproques; tenté de dégager les dominantes des deux grandes cultures canadiennes — ce qui les apparente, ce qui les distingue et même les oppose; rappelé les conséquences sociales de l'opposition des cultures depuis la conquête dans la province de Québec; et finalement, essayé de définir le rôle particulier dans la Confédération canadienne de la province de Québec, en tant que foyer national de la culture canadienne-française.

Le fédéralisme

Or, seul le fédéralisme, comme système politique, peut permettre à deux cultures de vivre en paix et de se développer côte à côte dans un même Etat — et c'est la raison véritable de la forme fédérative de l'Etat canadien. Nous avons donc étudié le fédéralisme, d'abord comme système d'organisation sociale, reposant sur quatre bases philosophiques et socio-

logiques : la conception chrétienne de l'homme et de la société, le fait de la variété et de la complexité de la vie sociale, l'idée de bien commun, et le principe de la fonction subsidiaire de toute société; en second lieu, comme régime politique et juridique : sa nature, ses caractéristiques (partage des pouvoirs, suprématie de la constitution et autorité des tribunaux comme interprètes de la constitution); enfin, comme forme institutionnelle de l'Etat canadien : origine de la Confédération (rôle des deux groupes nationaux, rôle des provinces, rôle du Parlement impérial); caractéristiques du régime : esprit de la constitution, texte de la loi, interprétation des tribunaux, et finalement, pratiques gouvernementales depuis 1867, et surtout depuis les trente ou trente-cinq dernières années.

Les thèses en présence

Selon l'idée que l'on se fait des deux grands sujets que nous venons d'évoquer on aboutit, soit aux positions centralisatrices qui sont habituellement celles du gouvernement fédéral, soit aux positions autonomistes qui sont traditionnellement celles de la province de Québec.

Or, à propos d'impôts, de politique économique, de politique sociale, de subventions à l'enseignement, ce sont les deux thèses qui s'affrontent : le gouvernement fédéral regarde l'ensemble du Canada; il parle d'*unité canadienne* sans spécifier si elle sera le fruit de la fusion des groupes ou de leur collaboration volontaire; de *culture canadienne*, comme si la culture, ayant pour objet l'homme lui-même et référant ainsi à une certaine conception générale de la vie, n'admettait aucune différenciation dans l'inspiration et dans les modes d'un groupe humain à l'autre; de *nation canadienne*, comme si la nation n'était pas d'abord et essentiellement une communauté de culture. Partant de là, il trouve normal que dans l'ensemble du pays les Canadiens de tous les groupes soient soumis, par exemple, au même régime de sécurité sociale et que la constitution soit interprétée dans son sens le plus centralisateur. Nos chapitres sur les théories et pratiques du gouvernement fédéral en matière constitutionnelle, en matière d'éducation, en matière économique, sociale et fiscale, illustrent bien ce que nous venons d'écrire. Ils mettent en pleine lumière la portée éminemment pratique d'une série de concepts dont, à première vue, on pourrait croire qu'ils sont essentiellement théoriques et spéculatifs. En fait, l'interprétation donnée au niveau de l'Etat aux concepts de culture, de nation, de société, de citoyenneté s'exprime dans les lois, les institutions et les modes de vie et tend ainsi, soit à con-

server une culture particulière, à en stimuler le développement, soit à la miner dans son organe de renouvellement, et finalement à l'anémier dans ses sources.

Comme système politique, le fédéralisme peut varier selon les fins qu'il se propose. Plus ou moins souple et mitigé quand son seul objet est d'adapter le régime politique à la diversité géographique et économique d'un pays donné, il est au contraire étendu et rigide si, dans les cadres d'un même Etat, il vise à assurer le développement parallèle de cultures distinctes.

Culture et milieu sociologique

Pour se maintenir et se renouveler d'une génération à l'autre et produire son maximum de fruits, toute culture particulière a besoin d'un foyer, c'est-à-dire d'un centre où, en chacune de ses données : langue, traditions, modes de vie, elle soit de nécessité courante et condition de succès pour chacun des individus dont est composée la collectivité; donc, d'un centre où le peuple qui l'incarne peut vivre selon sa conception, s'exprimer librement selon son génie, bâtir lui-même selon son esprit les institutions nécessaires au plein épanouissement de la vie individuelle et de la vie commune. Pour réaliser sa fin : permettre aux groupes culturels en présence dans un même Etat de se développer selon leur particularisme respectif et de contribuer du fait même à la prospérité de l'ensemble, le fédéralisme doit être assez large pour assurer à chacun l'initiative politique des fonctions de la vie collective qui sont le plus immédiatement en relation avec les exigences idéologiques, intellectuelles et sociales de la culture elle-même : enseignement, assistance, entr'aide, régime de travail, régime de la famille, etc.

C'est précisément ce que, en dépit de l'ambiguïté de tel ou tel de ses articles, a voulu réaliser au Canada la constitution de 1867. Par son mode de partage des pouvoirs, elle attribue aux deux ordres de gouvernement les prérogatives qui répondent aux objectifs du fédéralisme culturel. Depuis 1867, la réalité canadienne a grandi, elle s'est articulée et intégrée, mais elle n'a pas changé quant à ses composantes culturelles et à ses exigences politiques. Et c'est à celles-ci qu'il faut revenir, quel que soit l'angle sous lequel on étudie la structure et le fonctionnement de l'Etat. Sans cette référence à l'essentiel, on peut trouver à tel ou tel problèmes des solutions techniquement efficaces; on n'en trouve pas de politiquement justes.

La province de Québec et la culture canadienne-française

Or, si la culture anglo-canadienne est aujourd'hui répandue dans neuf des dix provinces canadiennes, et peut compter sur leur vie organisée pour assurer sa diffusion et son renouvellement, la culture canadienne-française n'a qu'un seul véritable foyer : la province de Québec. Ainsi donc se trouve posé le cas du Canada français et de la province de Québec en regard du Canada anglais et de l'Etat canadien. Si comme c'est son aspiration légitime, le Canada doit donner éventuellement naissance à une authentique "nation" dans le sein de laquelle les deux groupes vivront en amitié et trouveront à s'épanouir dans une collaboration d'autant plus féconde qu'elle sera plus confiante, le rôle de la province de Québec, en tant que foyer national et centre politique premier de l'une des deux cultures en présence, en est un de toute première grandeur, dont elle doit prendre elle-même conscience, mais dont le reste du pays a aussi tout intérêt à ne pas sous-estimer la primordiale importance.

Cultures canadiennes et américanisme

Car sous l'angle des cultures se trouve aussi posé le problème du Canada tout entier en regard des autres pays, et notamment des Etats-Unis, et du puissant foyer de culture qu'ils sont aujourd'hui devenus. Si dans le rayonnement immédiat de la culture américaine le Canada doit affirmer sa personnalité propre, le Canada français est incontestablement son principal élément d'originalité et son plus vigoureux centre de résistance. A la condition que dans les hautes sphères de la politique, tant au palier des provinces qu'à celui du pays, on sache prendre de la situation la vue compréhensive que les circonstances imposent.

Si spécifiquement canadien qu'il paraisse, le problème des cultures que nous venons d'évoquer n'est pourtant que la donnée locale du problème de même nature en face duquel sont aujourd'hui placés tous les peuples de même filiation culturelle : celui de savoir si dans le monde transformé par les progrès techniques, une civilisation humaniste est encore possible, et à quelles conditions. Si dans la phase de transition que traverse aujourd'hui le monde, le Canada veut être un facteur d'authentique renouveau, il a le plus grand intérêt, non pas à ruiner mais à approfondir son expérience fédéraliste et à en dégager complètement les fruits.

PARTIE V

Besoins et recommandations

PREMIERE SECTION

LES JURIDICTIONS PROVINCIALES

DEUXIEME SECTION

LES RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES-SCOLAIRES

Analyse et évaluation des besoins

Les divers chapitres de cette partie sont l'application concrète des positions de principes des parties antérieures. Dans le régime fédératif canadien, les provinces en général, la province de Québec en particulier, assumant la lourde responsabilité de la vie culturelle et de la vie sociale, il importe de se faire une idée de la sorte de politique qui puisse répondre le mieux à cette fin, et, pour déterminer leur participation à l'impôt, d'évaluer dans leur ensemble les dépenses qu'entraîne l'exercice de leurs juridictions.

Les grands sujets de la politique provinciale

Nous avons donc tâché, à l'aide des mémoires qui nous ont été soumis, avec le concours de spécialistes et par nos propres recherches, d'étudier les principales juridictions provinciales et locales, et d'indiquer dans quel sens il paraît recommandable d'orienter les initiatives et de rechercher les solutions : ressources naturelles et aménagement du territoire, expansion démographique et peuplement, organisation rurale, bien-être et santé, sécurité sociale, enseignement et oeuvres de culture, affaires municipales. Dans tous les cas, nous avons cherché le mode d'action ou d'organisation qui, conforme aux standards techniques et économiques de notre époque, demeurerait quand même en accord avec l'esprit et la culture traditionnels de la population. Telles nous paraissent être en effet la véritable fin du fédéralisme, l'authentique justification de l'autonomie provinciale. Celle-ci doit sa haute valeur, non pas au fait que telle ou telle fonction est exercée par le gouvernement de la province, mais au fait que celui-ci l'exerce et peut seul l'exercer selon les modes

les plus conformes aux besoins et à l'esprit de la population. C'est, répétons-le, le problème qui, dans l'état actuel de la conjoncture universelle, s'impose à tous les chefs d'Etat, quelle que soit le niveau et l'étendue de leurs juridictions.

Etudes à continuer

Nous ne présentons pas ces études comme définitives, bien au contraire. Elles ont été faites sous l'angle qu'imposait l'objet même de notre enquête, et par le fait même, embrassent les divers sujets sous un aspect limité. Plusieurs d'entre elles s'appuient cependant sur d'importantes annexes : milieu rural, enseignement, sécurité sociale, etc. Nous ne les considérons pas moins comme une simple mise en marche dont il est désirable d'assurer la poursuite. Ces sortes d'études sont d'une particulière importance pour la province de Québec; elle seule peut porter jugement sur la situation économique, sociale, culturelle et politique de sa population, et répondre à ses besoins selon les modes appropriés. Les temps sont révolus où un peuple pouvait se fier entièrement à l'automatisme des phénomènes sociaux pour perpétuer sa culture et en assurer le renouvellement et l'enrichissement d'une génération à l'autre. Dans l'état actuel d'intégration de la vie économique et sociale, d'interdépendance des peuples, d'interpénétration des cultures, la vie nationale est une oeuvre d'adhésion consciente, volontaire, à une certaine conception générale de la vie et aux valeurs qui en procèdent. Les autorités politiques ont besoin, pour définir leurs objectifs et orienter leurs initiatives, d'une information étendue et sans cesse maintenue à jour, que seuls des services de recherches spécifiquement organisés peuvent leur assurer.

Essai d'évaluation des besoins

Cette série d'études se termine par un essai d'évaluation des dépenses et revenus de la Province et des communautés locales d'ici une dizaine d'années¹. Nous n'ignorons pas les risques de cette sorte d'entreprise et le faible degré de certitude auquel elles peuvent parvenir. Aussi, n'avons-nous d'autre but que d'indiquer un ordre de grandeur. On remarquera d'ailleurs que par rapport aux dix ou quinze années antérieures, nos estimations sont très conservatrices. Ce qui nous intéresse, ce n'est pas la

(1) Cinquième partie, section I, chapitre XI et section II, chapitre V.

plus ou moins grande exactitude des chiffres, c'est la tendance prévisible. Or, si conservatrices qu'elles soient, nos estimations indiquent nettement qu'à moins d'un sérieux réaménagement de la fiscalité, la Province et les municipalités sont en face du dilemme suivant : ou bien pratiquer une politique d'équilibre budgétaire et ne pas répondre entièrement aux besoins d'un milieu en pleine transformation économique et sociale; ou bien prendre toutes les initiatives qu'exige la conjoncture actuelle et pratiquer une politique financière chroniquement déficitaire. En d'autres termes, province et municipalités auront à choisir entre un déficit financier, pouvant d'ici dix ans atteindre les deux cent millions de dollars, et un déficit social.

Deux grands faits, à notre avis, justifient ces prévisions. D'une part, les retards accumulés depuis la crise et tout au long des années de guerre et d'après-guerre dans plusieurs secteurs de l'administration publique, surtout au palier municipal. Le cas des grandes villes comme Montréal et Québec est à ce point de vue particulièrement grave. D'autre part, les initiatives de grande envergure que la province devra prendre pour bénéficier pleinement de son développement industriel. Le moment est en effet venu où, grâce à ses richesses hydroélectriques et minières, la Province va entrer pleinement à son tour dans le processus d'industrialisation qui s'est d'abord développé dans les autres parties du continent. Des mesures d'ordre économique (aménagement et exploitation rationnelle des ressources naturelles, routes et communications, services municipaux) et d'ordre social (enseignement à tous les degrés, hygiène et santé, sécurité sociale), entraînant d'énormes mises de fonds, vont s'imposer au cours des prochaines années. Or, le progrès industriel et tout ce qu'il exige comme effort d'organisation répond aux besoins démographiques et humains de la province. C'est à cette condition qu'elle pourra désormais établir chez elle des excédents de population dont une trop grande partie a dû, dans le passé, se résigner à l'émigration.

C'est dans ces perspectives que se pose pour elle le problème fiscal. Etant donné le fardeau qu'il représente déjà, surtout pour le contribuable québécois dont les charges familiales sont plus lourdes que celles du contribuable des autres provinces, il ne peut être question, pour combler le déficit prévu, d'une hausse proportionnelle des impôts. Seul un réaménagement de la fiscalité qui restitue à la province les ressources dont elle a besoin peut répondre à la situation.

TROISIEME SECTION
RECOMMANDATIONS

A—RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES

Le problème

Pour permettre de mieux saisir le sens et la portée de nos recommandations, nous croyons utile de poser à nouveau le problème dans ses éléments principaux¹. D'une part :

1. La fin première du fédéralisme canadien est de permettre aux deux grandes communautés culturelles dont la population est composée, a) de vivre et de se développer selon leur particularisme respectif; b) de collaborer à l'édification et au progrès d'une patrie commune;

2. la province de Québec assume seule, à l'égard de la culture canadienne-française, les responsabilités que les autres provinces assument en commun à l'égard de la culture anglo-canadienne²;

3. depuis 1867, la réalité canadienne, économique et sociale, s'est profondément transformée, mais ses composantes culturelles n'ont pas changé, de sorte que le problème de fond demeure toujours le même.

D'autre part :

4. a) La transformation et l'intégration du complexe économique et social ont fait de la stabilité économique l'un des objectifs majeurs de la politique; b) les idées touchant le rôle économique et social de l'Etat ont aussi évolué : l'intervention de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie est aujourd'hui admise en théorie et en pratique, et une nouvelle école d'économistes prétend lui fournir une base et des normes scientifiques.

5. La concentration industrielle a créé d'une province à l'autre, au point de vue fiscal, des inégalités auxquelles il importe de remédier dans la mesure du possible.

En troisième lieu :

6. Le contrôle de l'économie et l'égalisation des conditions fiscales d'une province à l'autre sont aujourd'hui les grandes raisons qu'invoque

(1) Cinquième partie, section III, chapitre I, Positions de principes.

(2) Au sujet des devoirs du gouvernement fédéral envers les cultures canadiennes, cf. troisième partie, chapitre IV : La province de Québec dans la Confédération.

le gouvernement fédéral pour justifier sa politique sociale et sa politique fiscale considérées l'une et l'autre, outre leurs fins propres, comme des instruments indispensables de régie économique. Il s'appuie d'ailleurs sur une interprétation de la Constitution selon laquelle il est investi des principaux pouvoirs économiques et possède le pouvoir "illimité" de taxer et le pouvoir "absolu" de dépenser; d'où il conclut qu'il doit prendre seul toutes les initiatives qu'exigent le contrôle de l'économie, la stabilité de l'emploi et l'égalisation des ressources fiscales entre les provinces. Il s'ensuit, dans sa pensée, une sorte de priorité des fins économiques et sociales de la politique sur les fins culturelles, et du gouvernement fédéral lui-même sur les provinces.

Tel est le conflit de fond dont le problème fiscal est la manifestation la plus voyante. Il procède, en définitive, d'une interprétation unitaire et non fédérative de la Constitution et de la notion même d'Etat, et d'une conception technique-administrative et non politique du rôle de l'Etat en matière économique et sociale.

Nous estimons pour notre part qu'il n'y a pas opposition entre les fins économiques et sociales et les fins culturelles de l'Etat; que les unes et les autres peuvent être réalisées efficacement en régime fédératif, à la condition que l'on veuille bien prendre conscience de la nature *politique* du problème et des mesures à mettre en oeuvre pour en assurer la solution harmonieuse, dans un pays différencié comme le Canada.

1. Dans son acception la plus haute, la politique a pour objet non seulement le bien-être mais le bien-vivre, c'est-à-dire l'ensemble hiérarchique des conditions nécessaires à la pleine affirmation de la personne humaine. Si le citoyen est au service de l'Etat, celui-ci est au service de l'homme.

2. En régime fédératif, l'Etat est constitué, non d'un seul, mais de deux ordres de gouvernement, agissant chacun de sa propre autorité dans son propre domaine, mais d'une manière coordonnée, dans les cadres du droit constitutionnel. Autonomie des parties constituantes et coordination des politiques : telles sont les conditions d'efficacité de ce type d'Etat, surtout à notre époque d'intégration des fonctions diverses de la vie collective.

3. Les institutions de la vie commune sont l'expression sociologique et l'un des modes de renouvellement de la culture. La politique culturelle et la politique sociale sont donc dans le prolongement l'une de l'autre; elles doivent être de même inspiration et confiées au gouver-

nement qui, participant lui-même à la culture, peut le mieux en saisir l'esprit et l'exprimer dans les lois.

4. Les divers types d'impôts sont en relations de qualité avec les fonctions de la vie collective. Dans un Etat fédératif du type culturel, ils doivent être répartis entre les ordres de gouvernement selon les fonctions dont ceux-ci sont investis. Ainsi, les impôts sur le revenu ayant une incidence directe sur la personne et les institutions, doivent appartenir au gouvernement à qui incombe la responsabilité culturelle et sociale. Les impôts sur les opérations d'affaires et la circulation des biens offrant une incidence économique directe et tendant, s'ils sont pratiqués au palier régional ou local, à susciter des frontières à l'intérieur d'un même pays, doivent logiquement appartenir au gouvernement investi de la responsabilité économique la plus large et dont la juridiction s'exerce sur l'ensemble du territoire.

5. Si l'égalité de service entre les diverses parties d'un Etat fédératif est désirable, elle ne peut cependant être considérée comme un absolu ni, par conséquent, être établie en système permanent de redistribution de fonds, ni surtout être recherchée au détriment des intérêts supérieurs d'un ou de plusieurs groupes.

SOLUTION GENERALE

Retour à la Constitution

Seul, à notre avis, un franc retour à la Constitution peut concilier les principes énumérés ci-dessus et les exigences pratiques de la politique canadienne à notre époque. Nous recommandons donc au gouvernement de la province de Québec d'inviter le gouvernement fédéral et les gouvernements des autres provinces, en tant que parties constituantes de l'Etat, à entreprendre ensemble la réadaptation du régime général de l'impôt aux besoins actuels de la population et de l'administration publique selon l'esprit du fédéralisme. Cette refonte, accomplie dans les cadres de la Constitution, viserait à en réinterpréter les idées maîtresses dans les quatre grandes dispositions que doit comporter à notre époque une politique fiscale conforme à la fois au fédéralisme et aux besoins généraux de l'Etat.

Deux de ces dispositions impliquent, dans le choix et l'aménagement des structures fiscales, des options de principes dont doit découler la politique canadienne.

I — Fiscalité et liberté personnelle du citoyen

La première de ces options consisterait en une entente entre les gouvernements sur le pourcentage du produit national qui, étant donné l'état présent et les variations prévisibles de la conjoncture, peut être considéré comme la limite maximum de l'impôt. Ce pourcentage serait donc fixé à un taux tel que le contribuable conserve l'initiative et la responsabilité de sa propre existence dans toute la mesure où, dans l'état d'intégration actuelle de l'économie sociale, le permet le service du bien commun. A propos de fiscalité, et pour en déterminer le niveau, les modes et les structures, il s'agit donc d'une prise de position sur le plan philosophique, savoir, selon quelle conception de l'ordre l'Etat canadien se définira lui-même et réglera désormais ses rapports avec les citoyens. Une telle option est rigoureusement imposée par les tendances de notre époque. Il faut choisir entre la conception personnaliste traditionnelle, selon laquelle la primauté appartient à l'homme lui-même, et la conception totalitaire, type socialiste ou fasciste, selon laquelle la primauté appartient à l'Etat. La politique à mettre en oeuvre diffère essentiellement dans l'un et l'autre cas; et comme les deux conceptions s'excluent, l'Etat qui opte pour la première ne peut, sans risquer sa propre détérioration par le dedans, emprunter, en matière fiscale ou autre, les règles de pratique d'un Etat qui s'inspire de la seconde, car les institutions tendent à informer selon l'esprit dont elles procèdent le milieu social où elles fonctionnent, et par celui-ci les manières de vivre et de penser.

II — Fiscalité et ordre constitutionnel

Un fois l'accord établi quant au niveau général de l'impôt, les gouvernements procéderaient au partage des champs de taxation selon un mode qui mette chacun d'entre eux en état de se procurer en permanence, de sa propre autorité et sous sa propre responsabilité, les ressources nécessaires au libre exercice de ses juridictions. Il s'agit cette fois d'une option sur la forme de l'Etat: l'Etat canadien sera-t-il désormais franchement unitaire, franchement fédéraliste, ou continuera-t-il de pratiquer le fédéralisme boîteux, inconsistant, comportant tous les inconvénients et aucun des avantages du fédéralisme authentique, dans lequel les pratiques constitutionnelles en cours menacent de l'enliser. Dans un pays comme le Canada, cette option est à la clé du fonctionnement de l'Etat et de l'harmonie des relations entre les différentes parties de la population et du pays. Or, pas de fédéralisme sans autonomie des par-

ties constituantes de l'Etat, et pas de souveraineté des divers gouvernements sans autonomie fiscale et financière.

Action parallèle sur le plan social et sur le plan fiscal

L'imbroglieo fiscal dont on cherche aujourd'hui la solution, s'étant développé par une action parallèle sur le plan social et sur le plan fiscal, le retour à l'esprit de la Constitution et au fédéralisme exige donc action parallèle sur les deux mêmes plans. Inutile de prétendre résoudre le problème fiscal selon les fins que les auteurs de la Constitution avaient en vue, si on ne restitue pas aux deux ordres de gouvernement les fonctions que la réalité sociologique leur assigne respectivement, aujourd'hui comme en 1867. Hors des grandes perspectives politiques qui ont donné à l'Etat canadien sa forme et son esprit, le problème fiscal ne ressortit plus qu'aux critères de simplicité et d'efficacité et à l'habileté des techniciens.

Règle de partage des impôts directs

Les impôts indirects (au sens de la jurisprudence constitutionnelle) étant assignés par la Constitution au gouvernement fédéral, l'entente à intervenir ne peut porter que sur les impôts directs. Le gouvernement fédéral, ayant lui-même accès à cette catégorie d'impôts, l'accord entre les gouvernements suppose définition et acceptation d'une règle de partage qui supprime les équivoques dont procèdent, depuis une trentaine d'années, les pratiques constitutionnelles, et dont est sortie la confusion actuelle. Cette règle de partage, nous l'avons formulée plus haut: elle est déduite des fins générales de la Constitution. Les impôts étant en relation de qualité (relation d'autant plus évidente que l'impôt est plus lourd) avec les fonctions de la vie collective doivent, dans un Etat fédératif, être attribués aux deux ordres de gouvernement selon leur relation avec les fonctions dont ceux-ci sont respectivement investis. Ainsi, les impôts sur le revenu affectant la personne et les institutions doivent être réservés aux provinces à qui incombe la juridiction en matière culturelle et sociale. Le gouvernement fédéral étant, de son côté, investi des plus larges responsabilités économiques, devrait avoir seul accès aux impôts portant sur les biens et la circulation des biens.

Transferts d'impôts

En pratique, cette règle de partage entraînerait la réallocation suivante:

a) Au gouvernement fédéral (outre les impôts indirects) les impôts à incidence économique dont la pratique au palier des régions ou des localités tend à susciter des frontières à l'intérieur du pays: taxe de vente, taxe sur les divertissements et spectacles, sur l'essence, le tabac, les transferts de valeurs mobilières, etc.

b) Aux gouvernements provinciaux (outre la taxe foncière dévolue aux municipalités, les licences et permis, les redevances sur les ressources naturelles, les profits des entreprises étatisées), les impôts sur le revenu des particuliers et des compagnies et l'impôt sur les successions ¹.

Retour aux provinces de la sécurité sociale

Le retour à l'esprit de la Constitution en matière fiscale implique, avons-nous dit, un retour parallèle en matière sociale. En premier lieu, les transferts d'impôt dont nous venons de parler exigent un allègement correspondant des charges du gouvernement fédéral. Surtout, le texte originel de la Constitution réserve aux provinces tout le domaine dit aujourd'hui de la sécurité sociale: aide aux vétérans, allocations familiales, pensions aux vieillards, assurance-chômage, etc. ². Du point de vue des fins supérieures du fédéralisme canadien, il est nécessaire qu'il en soit ainsi. Si les provinces disposent des ressources suffisantes — et ce serait le cas si le réaménagement fiscal proposé ici était réalisé — rien ne s'oppose à ce qu'elles assument en cette matière leur pleine responsabilité. Pour la province de Québec, étant donné son rôle propre dans la Confédération canadienne, le plein exercice de sa juridiction en matière sociale est d'importance capitale ³.

Il y aurait certes lieu de s'étonner si les transferts dont nous venons de parler se traduisaient du premier coup par un parfait équilibre des budgets ⁴. Des ajustements seraient donc nécessaires. Remarquons cependant que les cinq plus grandes provinces représentant environ 80% de la population canadienne disposeraient tout de suite des ressources nécessaires à l'administration de leurs affaires (y compris la sécurité sociale maintenue comme service d'Etat à son niveau actuel), et d'un excédent pour les développements futurs ⁵.

(1) Cinquième partie, section III, chapitre III.

(2) Idem., tableau I.

(3) Cinquième partie, section I, chapitre V.

(4) Tous les calculs et comparaisons auxquels nous référons sont effectués sur la base des budgets de 1953-54.

(5) Cinquième partie, section III, chapitre III, tableaux II et II-A.

Les finances fédérales

Le gouvernement fédéral envisagerait un écart de \$409 millions entre ses revenus et ses dépenses à leur niveau actuel — donc incluant un budget militaire de \$1,850 millions.

Deux solutions possibles:

a) Ou bien le gouvernement fédéral réduit ses dépenses d'autant et rétablit ainsi l'équilibre de son budget;

b) Ou bien les provinces abaissent de 25% l'impôt sur le revenu des particuliers afin de permettre au gouvernement fédéral de hausser ses propres impôts en proportion de ce qui manque à ses revenus. Les provinces pourraient se permettre, sans compromettre leur situation financière, d'abaisser ainsi leur impôt sur le revenu des particuliers. L'abaissement de 25% de l'impôt sur le revenu des particuliers et une hausse correspondante des impôts de consommation du gouvernement fédéral, selon une échelle bien calculée, laisseraient le régime fiscal canadien en équilibre à peu près complet quant aux impôts sur le revenu et aux impôts sur les opérations d'affaires — environ 50% chacun.

La première solution nous paraît de beaucoup la plus recommandable. Nous l'avons dit déjà: le drainage des fonds publics par la fiscalité fédérale crée de graves embarras aux provinces, mais surtout aux municipalités et aux commissions scolaires dans l'ensemble du pays, et le niveau élevé de la taxation écarte toute possibilité d'y remédier par une hausse des impôts locaux. Au surplus, pour répondre à l'expansion industrielle, la province de Québec envisage pour les prochaines années de lourdes dépenses, tant au niveau de la province qu'à celui des communautés locales¹. L'excédent que lui laisseraient les transferts proposés plus haut suffirait à peine aux besoins actuels et à ceux qui s'annoncent. Il serait donc raisonnable que le gouvernement fédéral consente enfin à laisser une partie suffisante des fonds disponibles pour l'impôt servir aux fins des provinces et des municipalités, dont la stabilité et le progrès sont à la clé du progrès et de la stabilité de la communauté canadienne toute entière.

Provinces "pauvres" et péréquation financière

Une fois les transferts effectués, la Saskatchewan et les Provinces Maritimes demeureraient déficitaires. En bonne partie à cause de la

(1) Cinquième partie, section I, chapitre XI.

concentration industrielle et du fait qu'elles ne bénéficient pas ainsi du plein rendement de leurs propres impôts. Seule une bonne organisation de la péréquation financière peut remédier à la situation. Il faut cependant distinguer la *péréquation fiscale* dont l'objet est de restituer à chaque province les revenus auxquels elle a droit, et la *péréquation sociale* dont l'objet est d'assurer aux provinces vraiment désavantagées des services sociaux conformes aux normes minima de l'ensemble du pays.

Bien organisée, la péréquation fiscale améliorerait les finances de l'ensemble des provinces les moins riches, et permettrait à toutes les provinces, sauf les Maritimes, d'équilibrer leurs budgets — au niveau élevé où certaines d'entre elles ont elles-mêmes établi leurs services provinciaux ¹. De toutes les provinces canadiennes, l'Ontario est celle qui bénéficie le plus du commerce interprovincial et qui par suite contribuerait le plus à la péréquation fiscale ². Cette forme de péréquation peut s'organiser par accord entre les provinces, chacune s'engageant à ne taxer que les revenus gagnés chez elle, et collaborant avec les autres quand aux impôts à prélever sur la partie du revenu attribuable au commerce interprovincial ³.

Seules les Provinces Maritimes auraient besoin d'une certaine mesure de péréquation sociale : une centaine de millions seraient exigés pour leur permettre de s'assurer les mêmes services que le reste du pays. Cette forme de péréquation peut être organisée par les provinces elles-mêmes qui, selon la proposition de l'Ontario à la Conférence fédérale-provinciale de 1945, constitueraient un fond à cette fin, ou être assurée par le gouvernement fédéral qui en serait constitué l'agent. Dans un cas comme dans l'autre, un amendement à la constitution serait nécessaire, car celle-ci ne prévoit aucune forme de péréquation. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral prétend y pourvoir, mais c'est en vertu d'une interprétation de ses pouvoirs qui, à notre avis, ne peut être admise (pouvoir "illimité" de taxer, pouvoir "absolu" de dépenser). Il importerait de régulariser la situation.

En définitive, il suffirait donc d'une opération de péréquation sociale impliquant une centaine de millions de dollars pour assurer l'équilibre budgétaire de tous les gouvernements du pays. Il est bien évident que la réalisation d'une aussi faible opération financière ne peut exiger que toutes les provinces soient privées des prérogatives fiscales que leur confère la Constitution.

(1) Cinquième partie, section III, chapitre III, tableau VII.

(2) Idem., tableau VI.

(3) Annexe 5, les problèmes fiscaux.

III — Politique organique de régie de l'économie

La philosophie sociale dont s'inspire la province de Québec ne s'oppose pas à l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale; elle la prévoit même à certaines conditions, notamment que cette intervention ne risque pas de détruire l'initiative et la responsabilité de l'individu.

Le réaménagement fiscal que nous proposons ci-dessus répond à l'une des grandes préoccupations de notre époque, surtout dans les pays industrialisés: le contrôle de l'économie et la stabilité de l'emploi — dans la mesure où l'impôt et la sécurité sociale sont à cette fin des instruments aux mains de l'Etat. Il confie en effet à chaque ordre de gouvernement les moyens d'action correspondant à ses pouvoirs et responsabilités économiques. Au gouvernement fédéral à qui incombent les plus étendus de ces pouvoirs et responsabilités, il attribue l'usage exclusif des impôts dont l'incidence sur les opérations d'affaires et sur les mouvements de la vie économique est le plus directe et le plus efficace; aux provinces qui par les ressources naturelles interviennent dans la phase primaire de l'économie, et qui par leurs fonctions culturelles et sociales répondent à des besoins stables de la collectivité, il assigne les impôts que les plus récents interprètes des théories économiques en cours considèrent comme devant être soumis au minimum de variations. Il ne peut être question en effet de modifier le taux des impôts sur les revenus et les prestations de sécurité sociale selon les fluctuations plus ou moins brusques de l'activité économique.

Pour assurer l'efficacité de la politique d'intervention et de contrôle économique deux conditions devraient cependant être réalisées :

1) Nouvelles structures des impôts fédéraux

Que le gouvernement fédéral revise la structure de ses impôts de façon à en palier l'incidence sociale et économique. A taux uniformes, les impôts sur les biens et la circulation des biens pèsent lourdement sur le petit consommateur et ont sur l'économie un effet régressif. Mais cette "régressivité" tient à leurs modalités, non à leur nature. Pour en corriger l'incidence sociale et en faire un instrument efficace de régie économique, il faudrait les établir selon une échelle progressive, comme cela se pratique depuis longtemps pour les impôts sur les revenus. L'expérience du *Purchase Tax* en cours en Grande-Bretagne et dont les résultats paraissent fort intéressants à ce point de vue, devrait orienter les recherches des techniciens de la fiscalité.

2) Participation organique des provinces

Que la participation des provinces à la politique anti-cyclique soit organisée selon les exigences de leurs fonctions constitutionnelles d'une part, de la réalité socio-économique d'autre part. La régie de l'économie a pour fin de prévenir ou de réprimer le chômage. Il faut distinguer le chômage, phénomène économique, incombant comme tel à la responsabilité des gouvernements selon l'étendue de leurs pouvoirs respectifs en matière économique, et le chômeur, produit humain du chômage, et cas d'assistance, incombant comme tel à la responsabilité des provinces. Or, dans un pays aussi différencié que le Canada, le chômage n'apparaît pas partout au même moment, pour les mêmes causes, ni avec la même ampleur. Mais quelles que soient les causes et l'étendue du chômage, le chômeur a besoin d'assistance. Si le gouvernement fédéral a seul initiative et autorité en la matière, il lui faudra attendre pour agir que le chômage soit suffisamment généralisé pour justifier la mise en marche des grands mécanismes dont il a le contrôle : crédit, monnaie, politique commerciale. Pendant ce temps, les chômeurs souffrent. L'expérience des dernières années est éclairante à ce point de vue.

Dans l'intérêt des chômeurs et de la stabilité économique générale, il est de la plus haute importance que les pouvoirs publics provinciaux et locaux puissent intervenir efficacement au moindre fléchissement de l'emploi, même si le phénomène n'est pas assez étendu pour justifier l'usage des grands moyens dont dispose le gouvernement fédéral. Or, le remède au chômage, c'est le travail — et en vertu même de leurs pouvoirs constitutionnels, les provinces ont à ce point de vue un champ d'initiatives beaucoup plus varié que le gouvernement fédéral lui-même, et beaucoup plus dans la ligne des besoins courants de la collectivité : routes, ponts, hôpitaux, écoles, aménagement de régions nouvelles, etc.

Mais leur intervention avec l'ampleur désirable n'est possible qu'à deux conditions :

a) Ressources fiscales suffisantes

Qu'elles disposent de ressources financières suffisantes et le plus stables possible — ce qui, répétons-le, serait le cas si le réaménagement fiscal que nous proposons était réalisé.

b) Accès au crédit

Qu'en période de crise elles puissent avoir accès au crédit. En pratique, cela veut dire que les provinces devraient, tout comme le gouver-

nement fédéral lui-même, pouvoir vendre leurs obligations à la Banque du Canada. Rien ne s'oppose, ni techniquement, ni juridiquement, ni économiquement à ce que, dans les cadres de la politique économique mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, les provinces aient accès à la Banque du Canada et puissent compter sur son concours en cas de besoin et selon l'étendue des besoins¹. Elles sont parties constituantes de l'Etat tout comme le gouvernement fédéral lui-même, et en régime fédératif, doivent disposer des ressources nécessaires à l'exercice de leurs juridiction. La Banque du Canada a, d'ailleurs, été créée pour mettre le crédit à la disposition des institutions privées ou publiques qu'elle juge financièrement aptes à l'utiliser dans l'intérêt général. On ne voit pas pourquoi les provinces, agissant bien entendu dans les cadres de la politique économique conçue et mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, ne pourraient pas obtenir de la Banque du Canada les crédits dont elles ont besoin. Nous allons plus loin : étant donné leur qualité de parties constituantes de l'Etat et leur rôle de toute première importance dans le fonctionnement de la vie collective, les provinces devraient, à notre avis, être représentées au Conseil d'administration de la Banque centrale.

Une telle politique tient compte à la fois de la réalité économique et des cadres constitutionnels et politiques. Elle laisse l'initiative première à qui doit la prendre, et coordonne l'action des pouvoirs publics selon la nature et l'étendue de leurs juridictions. Elle suppose que les provinces sont conscientes de leur propre importance dans le fonctionnement de l'Etat, qu'elles ont une politique qui prévoit les variations de l'activité économique et les mesures à mettre en oeuvre advenant un fléchissement de l'emploi et l'annonce d'une crise; et qu'il y a dans l'ensemble coordination des politiques provinciales entre elles et avec celle du gouvernement fédéral.

IV — Coordination des politiques

A notre époque d'intégration des fonctions économiques et sociales et de constante extension du rôle de l'Etat, la coordination des politiques à l'intérieur d'un Etat fédératif est une nécessité — qui s'imposerait avec plus de rigueur encore si, comme nous le proposons, les provinces canadiennes assument la pleine responsabilité de leurs juridictions en matière économique et sociale. Or, cette coordination ne saurait se réa-

(1) Quatrième partie, chapitre IX; cinquième partie, section III, chapitre III; Annexe 5, Les problèmes fiscaux.

liser sans un effort spécial à cette fin. Elle exige des organismes appropriés.

Secrétariat des conférences fédérales-provinciales

Les Conférences fédérales-provinciales, générales ou spéciales, la réalisent déjà en partie du moins, pour autant qu'il s'agit des politiques fédérales et des politiques provinciales. On a proposé la création d'un Comité permanent des conférences fédérales-provinciales. Mais à un tel organisme, on pourrait faire le reproche, déjà adressé aux Conférences elles-mêmes, de constituer une sorte de super-parlement — et en pays de droit public anglais, une institution qui prête à pareil reproche a peu de chances d'être acceptée. Mais un Secrétariat permanent des Conférences fédérales-provinciales rendrait d'aussi grands services sans prêter aux mêmes objections. Il assurerait la continuité des travaux mis en marche par les Conférences elles-mêmes, rassemblerait la documentation, poursuivrait les recherches, établirait le contact permanent entre les techniciens de l'administration fédérale et ceux des gouvernements provinciaux, préparerait et faciliterait les échanges habituels de vue entre les deux ordres de gouvernement. Il serait hautement désirable qu'un tel Secrétariat soit constitué.

Conseil permanent des provinces

Aucun organisme n'assure présentement la coordination des politiques provinciales. Les provinces devraient pourtant discuter entre elles, sans intervention du gouvernement fédéral, les problèmes qui sont proprement de leur ressort — c'est le seul moyen d'en arriver à l'élaboration d'une politique provinciale propre à chaque province et pourtant de portée canadienne. La création d'un Conseil permanent des Provinces sur le modèle du *Council of State Governments* américain répondrait à un grand besoin. Un tel organisme nous paraît nécessaire à la préservation du fédéralisme canadien. Si les provinces n'acceptent pas de collaborer entre elles, l'intérêt même du pays finira par exiger que le gouvernement fédéral assume la haute direction.

SOLUTION INTERMEDIAIRE

Le plan de réaménagement ci-dessus propose le retour intégral à la constitution en matière sociale et fiscale, et, conformément au principe fédératif, restitue à chaque ordre de gouvernement la plénitude et l'ex-

clusivité de ses fonctions. Mais pour tenir compte de la situation de fait et des habitudes de penser que les pratiques constitutionnelles du dernier quart de siècle ont fait naître, peut-être y a-t-il lieu d'envisager un règlement moins complet — qui pourrait être considéré comme solution intermédiaire et acheminement à plus ou moins longue échéance vers la solution finale. Ce règlement intermédiaire comporterait dans l'ensemble les mêmes dispositions que le plan général, mais il admettrait une certaine participation du gouvernement fédéral à la sécurité sociale et par suite aux impôts dévolus aux provinces. On peut imaginer deux cas : 1) L'opinion étant depuis longtemps établie que le gouvernement fédéral responsable de la défense, doit l'être aussi des conséquences sociales de la guerre, celui-ci conserverait l'aide aux vétérans. Pour en couvrir les frais, 15% environ de l'impôt sur le revenu des compagnies lui serait attribué. 2) Outre l'aide aux vétérans, le gouvernement fédéral garderait les mesures de sécurité sociale qui lui ont été confiées, ou à l'administration desquelles il a été autorisé de participer par amendements à la constitution: assurance-chômage, sécurité de la vieillesse. Dans ce cas, au moins 50% de l'impôt sur le revenu des compagnies devrait lui être laissé ¹.

Dans ces deux hypothèses, nous suggérons l'ajustement des finances fédérales-provinciales par le truchement de l'impôt sur le revenu des compagnies, parce que de tous les impôts de cette catégorie, c'est celui dont l'influence sur les personnes, les modes de vie et les institutions est le moins directe et le moins profonde. En revanche, signalons que cet impôt est un des grands instruments du socialisme. Advenant l'avènement à Ottawa d'un gouvernement socialisant ou dominé par une minorité socialiste, c'est de cet impôt qu'il se servirait pour réaliser ses réformes et implanter son système.

Si l'on veut véritablement revenir à l'esprit du fédéralisme canadien, on ne peut aller au-delà des deux hypothèses ci-dessus. Toute concession supplémentaire à la centralisation nous rejette dans les équivoques et la confusion qui ont été le trait dominant de l'histoire politique du Canada depuis une trentaine d'années, surtout depuis la crise et la dernière guerre.

SOLUTION D'ATTENTE

Les réformes de cette envergure ne peuvent évidemment être réalisées du jour au lendemain. Nous venons de le dire: des situations de

(1) Cinquième partie, section III, chapitre IV.

fait et des habitudes de penser ont été créées qu'il faudra redresser. Au surplus, les transferts que nous suggérons posent des problèmes techniques qu'il faudra résoudre — dans l'esprit approprié. En attendant, remède doit être apporté à une situation très grave et qui a déjà trop longtemps duré.

Plan de la Chambre de Commerce de Montréal

Comme solution d'attente, nous recommandons donc le mode de règlement proposé en 1947 par la Chambre de Commerce de Montréal, et repris plus tard par la Chambre de Commerce de la Province de Québec. La grande faiblesse de ce plan c'est de s'attaquer au problème fiscal sans remonter à sa cause: le problème constitutionnel. Il semble prendre pour acquis que les grandes mesures de sécurité sociale actuellement en vigueur ayant été établies par l'initiative du gouvernement fédéral, doivent lui être laissées. Il s'ensuit un réaménagement fiscal nécessairement partiel et dont la pratique donnerait lieu à d'interminables discussions.

Malgré tout, ce projet est le plus compréhensif qui ait été jusqu'ici proposé. Comme solution d'attente, il comporte de très grands avantages. On en connaît les dispositions principales:

1) entente entre les gouvernements sur le niveau maximum de la taxation, et par suite sur les limites de la fiscalité en regard de la liberté personnelle du citoyen;

2) partage des impôts entre les deux ordres de gouvernement selon les besoins — et liberté pour chaque gouvernement d'utiliser à plein ou non la marge d'impôt qui lui est attribuée;

3) exclusivité provinciale en matière d'impôt sur les successions;

4) prélèvement concurrent des impôts sur les revenus;

5) déduction de l'impôt provincial du revenu imposable aux fins fédérales;

6) péréquation financière et coordination des politiques;

7) entente à reviser périodiquement, par exemple de cinq ans en cinq ans. Clause d'urgence en faveur du gouvernement fédéral¹.

(1) Cinquième partie, section III, chapitre II.

Malgré la faiblesse signalée plus haut, ce projet a le grand mérite de soumettre la fiscalité canadienne à la règle du besoin et non à la seule volonté du gouvernement fédéral, et de replacer ainsi les deux ordres de gouvernement sur le pied d'égalité. Les provinces retrouvent leur dignité de parties constituantes de l'Etat, et peuvent en jouer le rôle.

Réparation des dommages causés par les ententes fiscales

Notre rapport est conçu entièrement en fonction du présent et de l'avenir. Nous n'oublions cependant pas le passé.

Or il ressort de nos études que, pour avoir refusé de transiger sur les droits que lui confère la Constitution, la province de Québec a subi, du fait de la politique mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, surtout depuis 1947, des pertes qui peuvent être évaluées à plus de \$300 millions.

Si on en juge par son attitude récente, notamment à la conférence fédérale-provinciale d'octobre 1955, il semble que le gouvernement fédéral reconnaisse lui-même que sa politique fiscale des dernières années a été un échec, qu'elle a créé une situation discriminatoire et injuste, dont la province de Québec a eu le plus à souffrir.

Il appartient au gouvernement de la Province de juger s'il doit réclamer réparation des dommages subis.

Il ne s'agit pas ici d'un moyen détourné pour accepter en fait des subventions que l'on a jusqu'ici refusées en principe, ni pour perpétuer un régime qui n'aurait jamais dû être instauré. Il s'agit simplement d'une mesure remédiate, visant à rétablir la justice.

Les subventions fédérales

En attendant que le réaménagement de la fiscalité fasse disparaître toute raison de subventions fédérales aux provinces ou aux institutions relevant de leur juridiction, nous recommandons que, pour placer la province de Québec sur le pied d'égalité avec les autres, toute subvention qui pourrait lui être destinée soit compensée par un abaissement d'impôt. Par exemple, tant que le gouvernement fédéral, contrairement à la Constitution, versera des subventions aux universités des autres provinces, le contribuable québécois devrait être autorisé à déduire de son propre impôt fédéral toute somme qu'il verserait au Fonds provin-

cial des universités — et cela jusqu'à concurrence d'un pourcentage à déterminer.

B—RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES-SCOLAIRES

La communauté locale (municipalité et commission scolaire) est l'unité de base d'une société politique du type fédératif et démocratique. Son problème financier est lié, d'une part, à la nature et à l'étendue de ses fonctions, d'autre part, à la fiscalité générale et au fardeau dont celle-ci charge le contribuable¹.

Les transformations en cours dans la province de Québec rendent nécessaire un reclassement des fonctions des communautés locales et des dépenses correspondantes. A ce point de vue, on peut distinguer trois grandes catégories de dépenses:

Les dépenses

a) de portée provinciale

Celles qui, bien qu'effectuées localement, sont pourtant de portée provinciale et que le gouvernement de la province devrait assumer au complet. Par exemple, les grandes routes qui, traversant villes et villages, desservent ceux-ci mais assurent en même temps la circulation d'une extrémité à l'autre de la province; les ponts qui sont parties intégrantes de ces routes. La plupart des municipalités qui ont comparu devant notre Commission ont demandé d'être relevées des dépenses que ces grands services provinciaux représentent pour elles.

b) de portée régionale

Celles qui répondent à des besoins régionaux et devraient être répartis entre les communautés d'une même région. L'évolution économique met de plus en plus en évidence un fait d'importance capitale, savoir, que sous l'apparence de l'unité, la province de Québec est un assemblage de régions à caractères physiques et économiques plus ou moins accentués, qui ont pour la plupart le St-Laurent comme axe com-

(1) Cinquième partie, section II, chapitre I à VI.

mun, mais dont chacune forme un territoire distinct, possédant déjà ou destiné à posséder une économie distincte, bien que dépendante, il va sans dire, du reste de la province. La Gaspésie, les Cantons de l'Est, l'Abitibi-Témiscamingue, le Saguenay-Lac St-Jean, sont évidemment des régions fort différentes les unes des autres ¹.

Or, dans les plus évoluées de ces régions, le caractère "régional" apparaît avec la plus nette évidence et s'impose désormais au niveau des institutions: régions métropolitaines de Montréal et de Québec, Saguenay-Lac St-Jean, Abitibi-Témiscamingue, etc. Dans les deux premières, nombre de services considérés généralement comme locaux, exigent de plus en plus coordination, voire intégration sur le plan régional. Ainsi la voirie pour plusieurs de ces tronçons, le transport en commun et même, dans la région de Montréal, le service d'eau. Le même besoin de "régionalisation" plus ou moins poussée des mêmes services se fait sentir dans la région de Québec et aussi, dans une mesure moindre mais déjà sensible, dans d'autres régions. Même phénomène dans le secteur scolaire: l'extension au post-élémentaire de l'enseignement local entraîne la fusion ou le regroupement en fédérations de commissions scolaires locales.

c) proprement locales

3) Enfin, celles qui sont proprement locales et doivent le demeurer parce qu'elles correspondent à des fonctions qui, de leur nature, appartiennent à la communauté locale: voirie, protection de la personne et des biens, aqueducs et égouts, assistance, enseignement. Cette affirmation ne va pourtant pas sans nuances. Les fonctions dont nous venons de parler sont locales au premier degré, c'est-à-dire qu'il appartient à la communauté locale d'en prendre l'initiative: enseignement élémentaire, voirie, assistance, police. Mais il arrive que dans leur développement même, elles débordent la communauté locale et acquièrent une portée régionale, voire provinciale, et ainsi impliquent participation financière, ou de la région ou de la province. L'assistance organisée d'abord dans et par la municipalité, rejoint la politique sociale de la province, et le fardeau de l'assistance, d'abord local, devient à un certain niveau, régional ou provincial. Ainsi en est-il de l'enseignement. C'est donc dans ces perspectives complexes que doivent être envisagées la finance et la fiscalité locales (municipales ou scolaires).

(1) Cinquième partie, section I, chapitre I.

Allègement des budgets

Plusieurs municipalités et commissions scolaires ont proposé des mesures visant à alléger leurs charges et à rationaliser leur statut sociologique et financier. La première consisterait dans l'exonération des taxes de vente fédérales et provinciales.

Transfert de certaines dépenses

La seconde aurait pour objet le transfert, selon le reclassement indiqué ci-dessus, de certaines dépenses, soit à la province soit à la région, selon qu'elles sont de portée provinciale ou de portée régionale. Nous touchons ici l'un des aspects essentiels des relations provinciales-locales — l'aménagement des revenus locaux en dépend.

Il est relativement facile de distinguer les fonctions locales à portée provinciale: les routes et les ponts sont les plus importantes. Toutes les municipalités bénéficieraient de la prise en charge par la province de cette partie des grandes routes qui traversent leur territoire. Pour les grandes municipalités, Montréal, Québec, etc., ce transfert représenterait un allègement considérable. Ainsi en est-il de l'assistance publique, devenue pour les municipalités une charge trop lourde et qui devrait être transférée à la Province dans une proportion beaucoup plus élevée.

Régionalisation de certaines fonctions locales

L'organisation régionale de certaines fonctions locales et des dépenses correspondantes pose un problème plus complexe. La portée régionale des fonctions locales n'apparaît qu'à un certain niveau de développement économique et social — donc à un moment différent d'une région à l'autre. Chaque région devrait ainsi faire l'objet d'une étude spéciale et d'un ensemble de mesures conçues selon un plan assez large et assez souple pour en permettre l'adaptation aux besoins sans heurts et sans retards. Certaines parties du réseau routier, l'enseignement, l'assistance publique et l'urbanisme sont les fonctions locales dont la portée régionale apparaît le plus tôt, et qui par conséquent devraient faire l'objet des premières mesures de coordination et d'intégration à la fois des services et des charges. Le caractère "régional" des structures physiques et économiques de la province se manifeste désormais, venons-nous de dire, au niveau des institutions. On ne saurait trop insister sur l'impor-

tance de ce fait. A défaut d'une politique régionale bien conçue, la centralisation au niveau provincial se présentera inévitablement comme seule solution aux problèmes locaux.

Problèmes propres aux commissions scolaires

La révision de structure dont nous venons de parler s'impose de façon particulièrement urgente dans le domaine de l'enseignement.

Commissions scolaires centrales et régionales

Du fait des transformations sociologiques survenues en ces dernières années, l'ancienne division en commissions scolaires de paroisses et commissions scolaires de villages, si fréquente dans la province, ne peut plus guère être maintenue. Plusieurs commissions scolaires devront se regrouper, soit par fusion pour desservir un territoire formant effectivement une unité sociologique, soit par fédération pour répondre aux besoins nouveaux de l'enseignement.

Extension des responsabilités financières des commissions scolaires

Le problème le plus sérieux à ce point de vue a trait à l'enseignement post-élémentaire. D'une part, les institutions privées qui ont jusqu'ici dispensé cet enseignement sans le concours de l'Etat (sauf depuis une trentaine d'années, une modeste allocation aux collèges classiques) ne peuvent plus ni assurer cette fonction sans aide financière étendue, ni répondre seules aux besoins rapidement croissants. Or, la quasi-gratuité de l'enseignement primaire supérieur, y compris la section classique de création récente, place les institutions privées dans une situation de nette infériorité vis-à-vis de l'école publique, et cause une injustice aux parents qui doivent y envoyer leurs enfants. Dès lors que l'enseignement post-élémentaire devient un service public financé par l'impôt, il doit être offert à tous les contribuables, dans tous les milieux, aux mêmes conditions. Mais les écoles publiques ne sont pas et ne seront pas de sitôt en état d'offrir l'enseignement post-élémentaire à tous les enfants aptes, dans tous les milieux. L'institution privée est et demeurera longtemps une pièce essentielle du régime d'enseignement de la Province.

Pour régulariser la situation, assurer avantage égaux à tous les parents, procurer aux institutions privées l'aide financière dont elles ont

besoin, et favoriser dans tous les milieux la diffusion de l'enseignement post-élémentaire, il est recommandé de redéfinir le statut des commissions scolaires, de leur confier la responsabilité financière des quatre premières années de l'enseignement post-élémentaire de formation générale, soit qu'elles le dispensent elles-mêmes, soit qu'elles versent à ceux de leurs ressortissants qui fréquentent les écoles privées, l'équivalent de ce qu'il leur en coûterait pour les recevoir. Dans l'ensemble de la province, l'organisation financière des commissions scolaires devrait donc désormais pourvoir à l'enseignement élémentaire et aux quatre premières années de l'enseignement post-élémentaire ¹.

* * *

Les diverses mesures énumérées ci-dessus ne résoudre pas le problème financier des communautés locales; mais elles clarifieraient la situation, rationaliseraient les rapports des communautés locales entre elles et avec les gouvernements supérieurs et, dans le cas des commissions scolaires, avec les institutions privées; elles prépareraient ainsi les bases d'un régime fiscal approprié.

Les revenus

Les revenus des communautés locales proviennent de deux sources: la fiscalité locale proprement dite, et la fiscalité provinciale.

L'impôt foncier

Le premier et autant dire le seul véritable impôt local, c'est l'impôt foncier. Il est l'assise financière et des municipalités et des commissions scolaires. Les autres taxes locales sont un complément, souvent de modeste apport.

A propos de la taxe foncière se posent trois problèmes principaux, dont deux de grande importance.

a) Amélioration du régime de l'évaluation

Une bonne évaluation est la condition d'une juste répartition et d'un bon rendement de la taxe foncière. Or, de l'aveu unanime des mu-

(1) Pour le plan général d'intégration des institutions privées au régime financier des écoles publiques. Cf. cinquième partie, section 1, chapitre VII.

nicipalités et des commissions scolaires qui ont comparu devant notre Commission, le régime de l'évaluation laisse gravement à désirer partout dans la Province, sauf certaines grandes villes : mauvaise conception de la fiscalité locale, méthodes défectueuses. Il est fortement recommandé que le gouvernement de la Province prenne l'initiative d'un mouvement en vue d'améliorer la situation. Il ne s'agit pas pour lui de se substituer aux municipalités, mais de faire l'éducation du public et de répandre les bonnes méthodes d'évaluation. Il pourrait donc mettre sur pied un service de renseignements et d'éducation populaire, et constituer des équipes de techniciens qui conseilleraient les évaluateurs locaux, les aideraient à perfectionner leurs méthodes; peut-être constituer comme on le fait ailleurs, des bureaux d'uniformisation des évaluations foncières (*Equalization Boards*). Le gouvernement pourrait éventuellement aller jusqu'à exiger que les municipalités aient à leur service des évaluateurs d'une compétence technique reconnue.

b) Taxe de péréquation provinciale

La concentration industrielle entraîne l'inégalité des conditions fiscales d'une localité et d'une région à l'autre — d'une part, entre les localités qui bénéficient de la présence de l'industrie sur leur territoire et celles qui n'en bénéficient pas, mais sont parfois affectées par la présence de l'industrie dans la ou les localités voisines; d'autre part, entre les entreprises quant à leur contribution au financement des institutions locales.

Il y aurait lieu de corriger la situation par une taxe foncière provinciale qui soumettrait toutes les entreprises à un régime identique et ferait bénéficier toutes les localités de l'expansion de l'industrie dans l'ensemble de la province. Nous formulons ici le principe: la détermination des modalités devrait donner lieu à une étude préalable. De toute façon, pour soumettre toutes les entreprises au même régime sans les surcharger la taxe provinciale devrait prévoir la déduction de la taxe locale.

c) Participation des gouvernements à l'impôt foncier

Les gouvernements possèdent des immeubles dans la plupart des localités. Dans certains centres, les propriétés de l'Etat ont une valeur énorme. Or, ces propriétés ne sont pas imposables — bien qu'elles bénéficient de tous les services locaux. Les gouvernements versent certaines compensations, généralement inférieures à ce que rapporterait normalement la taxe foncière. Il est recommandé qu'une étude soit faite de la

question et que les gouvernements ajustent leur contribution à ce que représente le coût des services dont ils bénéficient d'une localité à l'autre. Dans certaines municipalités, cet ajustement aurait une signification considérable. Cependant, comme nous l'avons noté plus haut, les communautés locales demandent d'être exemptées des taxes fédérales et provinciales. C'est donc tout le problème des corps publics taxant d'autres corps publics qui devrait faire l'objet de l'étude recommandée ci-dessus, en vue d'en arriver à un système juste et efficace.

La solution des trois problèmes que nous venons d'évoquer, surtout des deux premiers, améliorerait à leur base même la fiscalité et la finance locales.

La taxe foncière est la seule dont toutes les municipalités et commissions scolaires puissent faire un usage également avantageux. Plusieurs autres taxes sont prélevées localement: taxe d'affaire, taxe sur les spectacles, etc.; mais elles n'ont de valeur réelle que dans les grandes municipalités.

Fiscalité locale et fiscalité générale

D'une façon générale, on peut dire qu'une fois régularisé le régime de la taxe foncière, la fiscalité locale tombe complètement sous la dépendance de la fiscalité générale, et que par suite, les finances municipales et scolaires sont conditionnées par le poids des impôts provinciaux et fédéraux d'une part, et d'autre part, par les relations qui existent entre les deux ordres de gouvernement à ce point de vue.

Les impôts fédéraux

L'étreinte fiscale du gouvernement fédéral, avons-nous vu plus haut, cause de grands embarras aux provinces mais surtout aux communautés locales, et on ne saurait, pour y remédier, songer à un relèvement des impôts locaux — le fardeau du contribuable étant déjà trop lourd. La première condition du redressement des finances locales, c'est donc une réallocation des impôts entre le gouvernement fédéral et les provinces, de façon à mettre celles-ci en état de partager à leur tour avec les municipalités et les commissions scolaires, soit les impôts eux-mêmes, soit le produit des impôts. Tout dépend donc en premier lieu de l'entente qui interviendra entre la province et le gouvernement fédéral. Deux solutions :

Dans le cas d'un réaménagement général de la fiscalité

Si, comme nous le souhaitons, notre plan de réaménagement fiscal est accepté, et que la Province recouvre le plein usage des impôts sur les revenus et sur les successions, une partie des ressources dont elle disposera ainsi devra être affectée aux finances locales. Tout le problème consistera alors à déterminer quelle proportion des impôts sur le revenu et les successions devra être affectées aux finances municipales et scolaires, et selon quel mode s'effectuera le partage : a) les municipalités et commissions scolaires sont autorisées à greffer leur propre impôt sur l'impôt provincial sous forme d'un pourcentage additionnel. En pareil cas, ou bien l'impôt provincial sera maintenu à un niveau assez bas pour permettre la création d'un impôt local sans surcharge pour le contribuable ou bien l'impôt local sera déductible de l'impôt provincial; b) la Province prélève elle-même les impôts sur les revenus et retourne aux communautés locales la part dont elles ont besoin selon un mode à définir.

Dans l'hypothèse où nous nous plaçons ici, la taxe de vente aurait été transférée à Ottawa, et la participation des municipalités aux impôts provinciaux devrait compenser pour la perte de revenu qu'elles auraient subie de ce fait.

Dans le cas d'un réaménagement partiel

Si l'entente fédérale-provinciale prévoit, selon le plan que nous suggérons comme solution d'attente, la participation concurrente des deux gouvernements aux impôts sur les revenus, sans transfert à Ottawa de la taxe de vente, la part laissée à la Province devra être assez large pour permettre à celle-ci de partager à son tour avec les communautés locales, selon l'un ou l'autre des deux modes indiqués ci-dessus. En pareille hypothèse, la taxe de vente aujourd'hui prélevée par certaines municipalités et commissions scolaires devrait être généralisée, perçue par la Province, et redistribuée aux municipalités et commissions scolaires selon un barème à déterminer : pro rata de la population générale ou de la population scolaire, pourcentage du coût de tel ou tel service. Taxe foncière, taxe de vente, et participation organique aux impôts provinciaux seraient ainsi les trois éléments fondamentaux de la fiscalité locale. Des subventions du gouvernement provincial accordées selon les besoins compléteraient le système.

Dans un cas comme dans l'autre, le réaménagement de la fiscalité fédérale-provinciale par le retour aux provinces d'une part proportionnées aux besoins des impôts est la condition première de la restauration financière des communautés locales.

Crédit municipal et scolaire

L'Union des Municipalités a recommandé que le gouvernement de la Province prenne des mesures pour faciliter l'accès au crédit des communautés locales. Cette recommandation nous paraît répondre à un besoin, et de nature à améliorer le régime financier des municipalités et des commissions scolaires ¹.

C—LA PROVINCE

Nous n'avons pas mandat d'élaborer la politique que la Province doit ou devrait suivre dans l'exercice de ses juridictions. Les études de la cinquième partie du présent rapport, consacrées aux juridictions provinciales, ont surtout pour objet l'estimation globale des besoins au cours des prochaines années.

Pour en arriver là nous avons cependant dû prendre position sur la ou les politiques que la Province pourra ou devra mettre en oeuvre à plus ou moins brève échéance pour répondre aux besoins des oeuvres et institutions ressortissant à sa juridiction : collèges et universités, hôpitaux et institutions d'assistance, oeuvres de culture, etc. Ceux que ces sujets intéressent sont priés de référer aux chapitres correspondants et aux annexes.

Mais ces études elles-mêmes, comme d'ailleurs, dans son ensemble, l'enquête que nous venons de terminer, nous amènent à formuler la principale recommandation que nous croyons devoir adresser au gouvernement de la Province : l'organisation et le développement de la recherche sur tous les plans et dans tous les domaines.

(1) Cinquième partie, section II, chapitre V.

Organisation de la recherche

Nos chapitres sur les juridictions de la Province formulent tous le voeu que le travail commencé soit continué et approfondi, et en certains cas, que des organismes permanents de recherche soient mis spécialement sur pied. Ainsi, notre chapitre sur les ressources naturelles¹ recommande la création d'un Conseil des ressources naturelles; nos chapitres sur l'enseignement²; la création d'une Commission d'aide à l'enseignement supérieur; notre chapitre sur les oeuvres de culture, la création d'un Conseil provincial des Arts et des Lettres³. Dans bien des cas d'ailleurs, la politique à mettre en oeuvre aurait grand intérêt à s'appuyer sur des enquêtes approfondies — conduites elles-mêmes en regard du caractère particulier de la population de la province de Québec, d'une part, des exigences concrètes, d'ordre économique, social et politique des temps présents, d'autre part. C'est le cas, entre autres, de l'enseignement et de la sécurité sociale.

Une foule de sujets particuliers ont été à peine effleurés dans notre rapport. Il ne nous appartenait pas d'en faire l'étude complète, qui demanderait d'ailleurs de vastes enquêtes économiques et sociologiques, et des équipes nombreuses de spécialistes. Qu'il nous suffise d'en indiquer quelques-uns :

1) L'indice de l'impôt, à son niveau et dans ses structures actuels, sur les modes de vie, le fonctionnement des institutions, et par suite sur l'évolution du milieu social et culturel de la Province;

2) les impôts sur les ressources naturelles dans les perspectives économiques de l'heure présente;

3) l'instabilité démographique des milieux ruraux et son incidence sur le problème social des villes;

4) le caractère "régional" de la structure physique et économique de la Province et ses conséquences au point de vue organisation, peuplement, etc.

Il n'est pas de chapitre du présent rapport qui ne réfère à un ou plusieurs grands sujets dont l'étude approfondie répondrait aux besoins de n'importe quel pays, mais particulièrement d'une province placée

(1) Cinquième partie, section I, chapitre I.

(2) Idem., chapitre VI et VII.

(3) Idem., chapitre IX.

par la géographie et l'histoire dans la situation où se trouve la province de Québec.

Nous recommandons donc respectueusement au gouvernement de la Province de renforcer, multiplier et de coordonner ses propres organismes de documentation, de statistique et de recherche dans toute la mesure où les initiatives de cette sorte ressortissent à la compétence de l'Etat.

Nous lui recommandons surtout de favoriser dans toute la mesure du possible l'organisation de la recherche dans les universités et les centres d'enseignement supérieur. Et cela, dans toutes les branches du savoir, mais particulièrement en histoire (politique, économique, sociale, constitutionnelle), en droit, notamment en droit constitutionnel, en géographie, démographie, économie, sociologie, science politique, pédagogie, psychologie, relations humaines, d'une façon générale dans les sciences de l'homme. C'est le seul moyen non seulement de jeter de la lumière sur tel ou tel problème de portée pratique immédiate, mais de développer un véritable enseignement supérieur, et par suite d'assurer la formation des grands spécialistes de toutes catégories, hommes de sciences et hommes de synthèse, dont la société moderne a le plus impérieux besoin.

La province de Québec n'échappe pas au sort commun de tous les pays du monde occidental. Ils en sont tous à un moment de leur évolution où ils doivent réinterpréter leurs concepts traditionnels, l'ensemble des valeurs dont ils sont les dépositaires en regard d'une situation interne et externe dont leur propre génie a créé les causes, mais qui désormais menace de les déborder et du dedans et du dehors. Non seulement la province de Québec n'échappe pas à la règle commune, mais par sa situation elle y est soumise avec plus de rigueur que les autres. La réalisation de son destin sera oeuvre de pensée, oeuvre d'hommes conscients.

Table des matières

Volume III

TOME II

CINQUIEME PARTIE

Analyse des besoins et Recommandations

Deuxième section:

LES PROBLEMES MUNICIPAUX ET SCOLAIRES 3

Chapitre I

EVOLUTION DES INSTITUTIONS MUNICIPALES 5

Transformations du transport routier. Assistance sociale. Fluctuations violentes de l'activité économique. Création de la Commission municipale. Hygiène et santé. Activité variée des municipalités. Protection des ressources municipales. Conclusion.

Chapitre II

LA SITUATION FINANCIERE DES MUNICIPALITES 17

I—Dépenses des municipalités: Dépenses conjointes des corporations municipales et des corporations scolaires considérées globalement. Dépenses conjointes des corporations municipales et des corporations scolaires par catégories: a) dépenses brutes; b) dépenses nettes. Dépenses des corporations municipales et des corporations scolaires considérées séparément. Dépenses considérées selon les secteurs municipaux. Comparaison des dépenses de chacun des secteurs municipaux.

II—Revenus des municipalités: Revenus considérés globalement. Revenus des corporations municipales et des corporations scolaires considérés séparément. Revenus considérés selon les types de municipalités.

III—Dette des municipalités: Composition de la dette obligatoire totale. Répartition de la dette obligatoire brute entre les groupements de municipalités définis selon le type. Dette municipale et dette scolaire considérées séparément: dette obligatoire pour fins de voirie; dette obligatoire pour services publics rentables; dette obligatoire pour fins diverses.

Dépenses en immobilisations et actifs immobilisés des corporations municipales et scolaires: 1—Variation des dépenses en immobilisations des corporations municipales et des commissions scolaires; 2—Actifs immobilisés et dette obligatoire des corporations municipales et scolaires.

Conclusion: Crise économique; période de la guerre; après-guerre.

Chapitre III

PROBLEMES MUNICIPAUX 93

Urbanisation.

Industrialisation.

Région métropolitaine de Montréal: a) Réfection et réaménagement de quartiers insalubres; b) Reconstruction de rues; c) Services municipaux de loisirs.

Autres municipalités urbaines: a) Bien-être et assistance publique; b) Services de protection et administration générale; c) Instruction publique.

Municipalités rurales: a) Le problème scolaire; b) Les aqueducs et les égouts; c) Prévention des incendies; d) Aménagement du territoire rural.

Chapitre IV

LA CAPITALE ET LA METROPOLE 119

Cité de Québec: Facteurs qui ont occasionné et maintiennent encore cette instabilité financière; biens non imposables; assistance publique; enseignement; emprunts et travaux. Suggestions. Recommandations.

Cité de Montréal: Situation financière au début de la crise. Situation financière avant la réorganisation municipale. Exercice 1953-54. Dépenses d'Assistance Publique. Dette obligataire.

Conclusions: Considérations générales.

Chapitre V

LES BESOINS FINANCIERS DES INSTITUTIONS LOCALES 153

Chapitre VI

CONCLUSIONS GENERALES 171

Introduction.

Principes généraux: Zones marginales et municipalités satellites.

Dépenses: Bien-être et assistance publique; voirie; taxe de vente et taxes sur l'essence; urbanisme et logement.

L'endettement et le service de la dette.

Revenus: Impôt foncier; assiette de l'impôt foncier; caractère différent des biens-fonds imposables; évaluation foncière et méthodes d'estimation; taux de la taxe; exemptions et commutations de la taxe foncière; interrelations sur le plan municipal des politiques d'imposition foncière.

Autres sources de revenus: Commissions scolaires.

Troisième section:

LES RELATIONS FISCALES ET FINANCIERES 201

Chapitre I

POSITIONS DE PRINCIPES 203

Chapitre II

LE PROBLEME FISCAL 211

Positions fédérales.

Projets de règlements.

Propositions de la province d'Ontario: Répartition des revenus; répartition des pouvoirs; relations fédérales-provinciales.

Propositions des Chambres de Commerce.

Propositions de la Fédération des Unions Industrielles: Principe de la fiscalité proportionnelle; principe de péréquation financière; principe de la stabilisation économique.

Propositions de l'Institut des Comptables Agréés.

Propositions de l'Association des Manufacturiers canadiens.

La déductibilité.

Le véritable problème.

Chapitre III

LES DONNEES MAITRESSES D'UN REAMENAGEMENT FISCAL 233

Introduction.

I—Fiscalité et option idéologique. L'homme et l'Etat. Les limites de l'impôt.

II—Fiscalité et option politique-constitutionnelle. Partage des ressources fiscales: Dispositions fiscales de la Constitution canadienne. Règle générale d'interprétation. L'impôt indirect. L'impôt direct. Règle de répartition de l'impôt direct. Politique fiscale et sécurité sociale. Réaménagement fiscal et péréquation financière. Données concrètes d'un réaménagement fiscal selon la Constitution: transfert de revenus et de charges. Provinces déficitaires. Péréquation fiscale et impôt sur le revenu des compagnies. Péréquation et impôt sur le revenu des particuliers et sur les successions. Equilibre du budget fédéral. Redistribution selon les sources de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le cas des Provinces Maritimes.

III—Provinces et politique financière et anti-cyclique.

IV—Coordination interprovinciale et fédérale-provinciale des politiques.

Chapitre IV

SOLUTIONS INTERMEDIAIRES — SOLUTIONS D'ATTENTE 274

Solutions intermédiaires.

Solutions d'attente.

Subventions fédérales.

Réparation des dommages causés par les ententes fiscales.

Aperçu général et sommaire des recommandations 285

Table des matières générale

Volume I

Lettre de présentation	III
Loi instituant une Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels	V
La Commission — Origine, mandat et méthodes de travail	IX

INTRODUCTION GENERALE

Notre tâche	1
-------------------	---

PREMIERE PARTIE

Aperçu historique

Première section

LA CONFEDERATION	7
<i>Chapitre I</i>	
LES CAUSES	9
Causes de l'union. Causes du caractère fédératif de l'union. Raisons générales. Raisons particulières du Bas-Canada.	
<i>Chapitre II</i>	
LE REGLEMENT FINANCIER	23
Situation financière et administrative des provinces. Partage des pouvoirs de taxation. Compromis des subventions.	

Chapitre III

VOL. I

L'OEUVRE POLITIQUE DES PERES ET
L'ESPRIT DU PACTE FEDERATIF 33

Pouvoirs cédés au gouvernement fédéral. Pouvoirs conservés par les provinces.

Deuxième section

LES RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES DE 1867
A NOS JOURS 45

Première période : 1867 à 1896

LA CONQUETE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE
L'AUTONOMIE PROVINCIALE 47

Chapitre IV

L'ONTARIO ENGAGE LA LUTTE: L'OEUVRE
D'OLIVIER MOWAT 51

Affaire de la Nouvelle-Ecosse. Affaire des biens en déshérence. Loi de tempérance. Pouvoir de désaveu. Autres luttes de Mowat.

Chapitre V

LE QUEBEC ET L'AUTONOMIE PROVINCIALE:
L'INFLUENCE DE MERCIER 61

Discours de Dunkin et de Laurier. Initiatives d'Ottawa et réactions québécoises. Idées autonomistes de Mercier et du juge Loranger. Conférence interprovinciale de 1887.

Deuxième période : 1896 à 1920

FINANCE ET AUTONOMIE PROVINCIALE 73

Chapitre VI

LA QUESTION DES SUBVENTIONS 75

Chapitre VII

VOL. I

DEBUT DES SUBVENTIONS CONDITIONNELLES 81

Subventions pour l'instruction agricole. Subventions pour l'enseignement technique. Subventions pour les routes. Autres subventions conditionnelles.

Chapitre VIII

MESURES DE GUERRE 87

Entrée du gouvernement fédéral dans le champ de l'impôt direct. Tentative fédérale de contrôler les emprunts.

Troisième période : 1920 à 1937

GRANDEUR ET DECADENCE DE L'AUTONOMIE
PROVINCIALE 95

Chapitre IX

L'APRES-GUERRE:

PREPONDERANCE DE L'ACTIVITE PROVINCIALE..... 97

Aperçu général. Loi des pensions de vieillesse. Conférence fédérale-provinciale de 1927.

Chapitre X

LA CRISE ECONOMIQUE ET SES REPERCUSSIONS SUR LES
RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES (1930-1937) 109

Problèmes sociaux. Problèmes constitutionnels. Problèmes des subventions spéciales. Conférence fédérale-provinciale de 1935. Conclusion.

Quatrième période : 1937 à 1955

RETOUR ET PROGRES DE "L'IMPERIALISME" FEDERAL.... 123

Chapitre XI

LA COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE
LE DOMINION ET LES PROVINCES 127

Attitude des provinces. Recommandation du rapport. Conférence de janvier 1941.

Chapitre XII

VOL. I

LE REGIME DES ENTENTES FISCALES 141

Ententes fiscales de guerre (1942). Conférence du rétablissement (1945-46). Ententes de 1947. Conférence fédérale-provinciale de décembre 1950. Impôt québécois de 1954 sur le revenu.

Chapitre XIII

LES AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION (1940-51)..... 157

Assurance-chômage (1940). Redistribution des comtés (1943 et 1946). "Rapatriement fédéral" de la constitution (1949). Conférences constitutionnelles de 1950. Pensions de vieillesse (1951).

Chapitre XIV

**L'EXPANSION DE LA SPHERE D'ACTIVITE FEDERALE:
DEPENSES POUR FINS PROVINCIALES (1940-55) 171**

Programme de coordination de la formation professionnelle (1942). Allocations familiales (1944-45). Programme national d'hygiène et de santé (1948). Subventions fédérales refusées par le gouvernement québécois. Conclusions.

DEUXIEME PARTIE

Les finances publiques

INTRODUCTION 187

Chapitre I

FINANCES QUEBECOISES ET SUBVENTIONS FEDERALES.... 189

1ère phase: Réclamations particulières (1867-1884). 2e phase: Demandes de revision de l'article 118 (1884-1807). 3e phase: Subventions conditionnelles (1907-1939).

Chapitre II

VOL. I

FINANCES PROVINCIALES ET ENTENTES FISCALES..... 199

Québec et les recommandations du rapport Rowell-Sirois. Ententes du temps de guerre. Ententes d'après-guerre, 1947-1957. Conférences fédérale-provinciale, 1955.

Chapitre III

LES DEPENSES DE LA PROVINCE DE QUEBEC..... 223

Dépenses par catégories principales : Législation. Administration. Protection des personnes et propriétés. Transport et communications. Santé et bien-être social. Services récréatifs et culturels. Enseignement. Ressources naturelles et industries primaires. Service de la dette. Conclusions.

Chapitre IV

LES REVENUS DE LA PROVINCE DE QUEBEC 267

Revenus par catégories principales: Revenus provenant d'impôts et droits. Impôts sur les particuliers, les successions et le revenu. Impôts sur les corporations. Taxes de vente. Autres taxes (divertissements, etc.). Impôts provenant de licences, permis et redevances. Revenus provenant de la Commission des Liqueurs de Québec. Revenus provenant d'autres sources. Conclusions.

Chapitre V

LA DETTE DE LA PROVINCE DE QUEBEC..... 268

Montant de la dette. Service de la dette et le fonds d'amortissement. Dette flottante. Emprunts garantis et les engagements. Dette intérieure et dette extérieure. Conclusions.

Chapitre VI

LE BUDGET PROVINCIAL ET LA VIE ECONOMIQUE 301

Budget de la province de Québec depuis 1932. Budget provincial par rapport au produit national brut. Budget provincial par rapport aux investissements. Budget provincial par rapport au développement industriel.

**REVENUS DES DIFFERENTES CATEGORIES
DE GOUVERNEMENTS AU CANADA 315**

Revenus de tous les gouvernements au Canada. Revenus provenant d'impôt de tous les gouvernements au Canada. Revenus provenant d'autres sources de tous les gouvernements au Canada. Impôts directs de tous les gouvernements. Impôts indirects perçus par le gouvernement fédéral. Revenus provenant d'impôts directs et indirects du gouvernement fédéral. Transfert entre gouvernements au Canada. Surplus ou déficits des gouvernements sans tenir compte des transferts intergouvernementaux. Pourcentage des revenus de chaque catégorie de gouvernements par rapport à la production nationale brute. Revenus des gouvernements au Canada par tête. Revenus globaux et par tête des gouvernements provinciaux et municipaux au Canada. Revenus en pourcentage du produit national brut (P.N.B.). Revenus provenant des taxes perçues dans les provinces de Québec et d'Ontario.

Chapitre VIII

**DEPENSES DES DIFFERENTES CATEGORIES
DE GOUVERNEMENTS AU CANADA 343**

Dépenses de tous les gouvernements au Canada. Dépenses en biens et services. Dépenses de personnel. Dépenses publiques provenant d'achat de biens et de louage de services sur le marché privé. Paiements de transferts. Subsidés. Dépenses des gouvernements provinciaux et municipaux. Dépenses des provinces en pourcentage du Produit National Brut.

Chapitre IX

**DETTES DES DIFFERENTES CATEGORIES
DE GOUVERNEMENTS AU CANADA 373**

Montant des dettes publiques. Dette directe et indirecte. Dette intérieure et extérieure. Intérêts sur la dette. Comparaison entre les dettes directes des différentes provinces.

Chapitre X

TENDANCES ACTUELLES ET CONCLUSIONS 385

Volume II

TROISIEME PARTIE

La province de Québec et le cas canadien-français

Le problème des cultures

Chapitre I

CULTURE, NATION, SOCIETE 5

Religion et culture : Le milieu canadien. Relation religion-culture. Conséquences politiques des relations entre la religion et la culture.

La culture : Son objet. Son contenu. Culture intellectuelle, culture humaine. La culture, produit d'échange. Culture nationale et culture "générale". Culture de l'élite, culture commune.

Transmission de la culture : Etat et nation. Nation et culture. Le génie national. Culture nationale et culture humaine. Culture nationale et civilisation. Culture et éducation. Le milieu ethnique.

La nation et l'Etat : Relations entre la nation et l'Etat. L'Etat hétérogène. Nationalisme politique. Nation bi-culturelle ?

Chapitre II

LES CULTURES CANADIENNES 27

Culture canadienne-française. Culture anglo-protestante.

Chapitre III

LES CONSEQUENCES SOCIALES DE L'OPPOSITION DES CULTURES 45

Tendances en sens contraire. Evolution constitutionnelle. Evolution sociologique. Première période : expansion. Deuxième période : migration, émigration. Troisième période : urbanisation.

LA PROVINCE DE QUEBEC DANS LA CONFEDERATION 61

Centre politique premier du Canada français. Culture et politique
Culture canadienne-française et autonomie de la Province: Politique provinciale et culture. Politique fédérale et culture. Autonomie provinciale et "nation" canadienne. La province de Québec et les minorités. Le cas canadien-français et les tendances universelles.
Conclusions.

QUATRIEME PARTIE

Le fédéralisme

INTRODUCTION :

L'OPTION FONDAMENTALE 89

Première section :

THEORIE GENERALE DU FEDERALISME 93

Chapitre I

LE FEDERALISME COMME REGIME
POLITIQUE ET JURIDIQUE 95

Nature particulière du régime fédératif.

Caractères essentiels du régime fédératif: Partage des pouvoirs. Suprématie de la Constitution. Autorité des tribunaux.

Chapitre II

LE FEDERALISME COMME SYSTEME
D'ORGANISATION SOCIALE 109

Bases philosophiques et sociologiques: Conception chrétienne de l'homme et de la société. Le fait de la variété et de la complexité de la vie sociale. L'idée de bien commun. Principe de la fonction subsidiaire de toute collectivité.

Exigences du système dans la vie politique : Organisation pluraliste et décentralisée de l'ordre politique. Reconnaissance juridique et pratique des autonomies locales et régionales. Union des groupes nationaux au lieu de leur unification.

Deuxième section :

LE FEDERALISME CANADIEN 133

Chapitre III

NATURE DE LA CONFEDERATION CANADIENNE 135

- La Confédération, oeuvre essentiellement canadienne.
- La Confédération, oeuvre des deux groupes nationaux.
- La Confédération, oeuvre des provinces.
- La Confédération, oeuvre du parlement impérial.

Chapitre IV

CARACTERE PARTICULIER DU FEDERALISME CANADIEN 151

- Intentions des Pères de la Confédération.*
- Texte de la loi.* Principes de base du système constitutionnel canadien. Accrocs faits au principe fédératif.
- Interprétation du Conseil Privé.*
- Pratique gouvernementale.*

Chapitre V

SITUATION CONSTITUTIONNELLE DU QUEBEC 173

- Avant la Confédération. Avec la Confédération. Situation commune.
- Situation spéciale.

Troisième section :

LE "NOUVEAU FEDERALISME" 187

Chapitre VI

PRATIQUES ET THEORIES CONSTITUTIONNELLES 189

- Pouvoir général de légiférer.*
- Pouvoir "illimité" de taxer:* Exposé de la thèse centralisatrice. Critique de la thèse centralisatrice. Exigences du principe fédératif.
- Pouvoir "absolu" de dépenser:* Faits. Thèse centralisatrice. Critique de la thèse centralisatrice.

PRATIQUES ET THEORIES DANS LE DOMAINE
DE L'EDUCATION 227

Faits.

Thèse centraliste.

Critique de la thèse centraliste: 1. Théorie des pouvoirs ancillaires. 2. Incapacité financière des provinces. 3. Distinction entre l'éducation académique et la culture. 4. Droit de tout gouvernement de contribuer à l'éducation de l'individu. 5. Exigences du bien commun. 6. Rôle national et besoins des universités.

Chapitre VIII

PRATIQUES ET THEORIES EN MATIERE
ECONOMIQUE, SOCIALE ET FISCALE 253

Point de départ constitutionnel. Evolution des faits. Thèse du Rapport Rowell-Sirois. Exigences de la "nouvelle économie".

Chapitre IX

CRITIQUE DE LA THESE CENTRALISTE
EN MATIERE ECONOMIQUE, SOCIALE ET FISCALE 275

I. Valeurs en jeu dans cette aventure: Valeurs humaines d'ordre politique. Valeurs humaines d'ordre national.

II. Véritable portée des arguments en faveur de la centralisation: 1. Titres historiques et juridiques du gouvernement fédéral à la direction de la vie économique. 2. Incapacité financière des provinces. 3. Argument économique: le maintien de la stabilité économique. 4. Argument d'ordre social: un programme canadien de sécurité sociale.

III. Possibilité d'une politique vraiment fédéraliste: 1. Autonomie des politiques. 2. Coordination des politiques.

Volume III

TOME I

CINQUIEME PARTIE

Analyse des besoins et Recommandations

Première section :

LA JURIDICTION PROVINCIALE:

ANALYSE DES BESOINS 3

Sous-section A :

LE MILIEU PHYSIQUE 7

Chapitre I

LE TERRITOIRE ET LES RICHESSES NATURELLES 9

Sols. Forêts. Pêcheries. Mines. Conclusion.

Sous-section B :

LE MILIEU HUMAIN 23

Chapitre II

LE FAIT DEMOGRAPHIQUE 27

Chapitre III

LE MILIEU RURAL 35

Cadres généraux de l'économie rurale.

Eléments d'une politique agricole: Education et science agricole. Le capital. L'organisation agricole. La constitution de 1867 et l'agriculture. La forêt, facteur de vie rurale. Expansion rurale. Politique sociale des campagnes. Décentralisation industrielle. Artisanat, petite industrie.

Conclusion.

LE BIEN-ETRE ET LA SANTE 65

Introduction.

Le bien-être de la famille et de l'enfance: Départements régionaux de bien-être. Services sociaux. Loi de l'assistance publique de 1921 et placement institutionnel gratuit des indigents. Assistance à domicile des indigents inaptes au travail. Indigents aptes au travail.

Catégories spéciales d'inaptes au travail: Assistance aux vieillards. Assistance aux aveugles. Assistance aux invalides.

Services de bien-être de l'enfance: Assistance aux mères nécessiteuses. Loi sur les écoles de protection de la jeunesse. Enfants illégitimes. Enfants-problèmes. Jeunes délinquants.

Santé et hospitalisation: Politique fédérale. Politique provinciale. Politique municipale.

Etat des services hospitaliers.

Statistiques d'hospitalisation.

Problèmes de personnel.

Situation financière des hôpitaux.

Solution aux problèmes financiers des hôpitaux: Hôpitaux spéciaux.

Hôpitaux d'enfants.

Prévention.

Chapitre V

LA SECURITE SOCIALE 107

Introduction.

Sécurité sociale et ordre constitutionnel.

Régimes contemporains de sécurité sociale: Régime libéral et néo-libéral. Régime socialiste. Régime d'inspiration catholique.

Tendances de la sécurité sociale au Canada.

La sécurité sociale de la province de Québec: a) assurance; b) oeuvres sociales; c) gouvernement provincial.

Ajustement et orientation.

Chapitre VI

L'ENSEIGNEMENT: I—Les problèmes généraux 145

Problèmes généraux de l'enseignement: Principes de base du régime scolaire. Grands facteurs du problème de l'enseignement.

Population étudiante: Inscriptions scolaires de 1930 à 1953. Etat des inscriptions en 1952-53. Prévisions.

Problème financier: Coût de l'enseignement de 1944 à 1952-53. Partage institutionnel du financement de l'éducation dans la Province. Le cas des institutions privées. L'étudiant et sa famille.

L'ENSEIGNEMENT: II—Les problèmes propres
aux principales sections 175

Ecoles publiques: Fusion de certaines municipalités scolaires. Commissions scolaires centrales.

Collèges classiques: Intégration des collèges au régime financier de l'enseignement. Modalités de solutions.

Universités: Problème financier. Essai de solution.

Ecoles professionnelles élémentaires et moyennes: Evolution récente et prévisions démographiques et financières. Quelques problèmes propres à l'enseignement technique; a) Nécessité d'une école normale technique; b) Financement; c) Aide du gouvernement fédéral.

Recrutement et formation du personnel enseignant: La profession enseignante. Formation des maîtres.

Education des adultes.

Conclusions.

Chapitre VIII

L'ENSEIGNEMENT: III—L'enseignement protestant 219

Historique.

Sources de revenus.

Divergences des idées sur l'éducation.

Problèmes particuliers à l'éducation protestante dans le Québec: Grande dispersion de la population. Problèmes de transport. Problèmes du personnel enseignant. Besoins futurs et recommandations.

Conclusion.

Chapitre IX

LA CULTURE, REALISATIONS ET BESOINS 233

Bibliothèques publiques: Situation actuelle. Bibliothèques municipales. Bibliothèques publiques d'associations. Bibliothèques régionales. Bibliothèques scolaires. Autres bibliothèques. Législation actuelle. Conclusions.

Musées: Musée des Beaux-Arts de Montréal. Musée provincial.

Musique: Orchestre symphonique de Montréal. Orchestre symphonique de Québec. Montreal Women's Symphony Orchestra. Jeunesses Musicales du Canada.

Théâtre — Radio — Cinéma — Télévision.

Salle de concert et salle de théâtre.

Édition de langue française au Canada.

Folklore.

Offices culturels: Offices proprement culturels. Commission consultative.

Initiatives culturelles du gouvernement provincial: Aide à des groupements ou à des individus. Entreprises de l'Etat. Musée de la Province. Archives de la Province. Inventaires des oeuvres d'art. Commission des monuments

historiques. Bibliothèque Saint-Sulpice. Ecoles des Beaux-Arts de Montréal et de Québec. Conservatoire de Musique et d'Art dramatique. Service de biogéographie. Jardin botanique de Montréal. Jardins zoologiques. Jardins géologiques. Observatoires astronomiques et planetariums. Sanctuaires. Cercles des jeunes naturalistes. Office provincial de coordination.

Chapitre X

PROBLEMES PARTICULIERS SOMIS A LA COMMISSION 293

Introduction.

La Cour Suprême: Critiques. Réformes suggérées. Statut juridique de la Cour Suprême. Juridiction de la Cour Suprême. Mode de nomination des juges.

Législation sur les compagnies d'assurance.

Compagnies à charte fédérale et à charte provinciale.

Transport routier: Circulation routière.

Immigration.

Projet d'un district fédéral et les droits du Québec.

Canalisation du Saint-Laurent.

Défense civile.

Taxes sur le tabac.

Pollution des eaux.

Taxation des immeubles gouvernementaux.

Mouvements éducatifs.

Etudes régionales: Comté de Saguenay. Iles de la Madeleine. Gaspésie.

Chapitre XI

LES BESOINS FINANCIERS DE LA PROVINCE DE QUEBEC 331

La conjoncture socio-économique: Mesures d'ordre économique. Mesures d'ordre social.

Les besoins financiers de la province de Québec: Législation. Administration. Protection de la personne et de la propriété. Transport et communications: administration, entretien, construction et réfection des routes. Santé et bien-être social. Travail. Allocations sociales. Services récréatifs et culturels.

L'enseignement: Enseignement universitaire. Enseignement secondaire. Enseignement pédagogique. Enseignement primaire. Enseignement spécialisé.

Ressources naturelles et industries primaires.

Les parcs provinciaux.

Le problème de l'habitation.

Service de la dette.

Conclusion.

Volume III

TOME II

CINQUIEME PARTIE

Analyse des besoins et Recommandations

Deuxième section:

LES PROBLEMES MUNICIPAUX ET SCOLAIRES 3

Chapitre I

EVOLUTION DES INSTITUTIONS MUNICIPALES 5

Transformations du transport routier. Assistance sociale. Fluctuations violentes de l'activité économique. Création de la Commission municipale. Hygiène et santé. Activité variée des municipalités. Protection des ressources municipales. Conclusion.

Chapitre II

LA SITUATION FINANCIERE DES MUNICIPALITES 17

I—Dépenses des municipalités : Dépenses conjointes des corporations municipales et des corporations scolaires considérées globalement. Dépenses conjointes des corporations municipales et des corporations scolaires par catégories : a) dépenses brutes; b) dépenses nettes. Dépenses des corporations municipales et des corporations scolaires considérées séparément. Dépenses considérées selon les secteurs municipaux. Comparaison des dépenses de chacun des secteurs municipaux.

II—Revenus des municipalités : Revenus considérés globalement. Revenus des corporations municipales et des corporations scolaires considérés séparément. Revenus considérés selon les types de municipalités.

III—Dette des municipalités : Composition de la dette obligatoire totale. Répartition de la dette obligatoire brute entre les groupements de municipalités définis selon le type. Dette municipale et dette scolaire considérées séparément: dette obligatoire pour fins de voirie; dette obligatoire pour services publics rentables; dette obligatoire pour fins diverses. Dépenses en immobilisations et actifs immobilisés des corporations municipales et scolaires; 1—Variation des dépenses en immobilisations des corporations municipales et des commissions scolaires; 2—Actifs immobilisés et dette obligatoire des corporations municipales et scolaires.
Conclusion: Crise économique; période de la guerre; après-guerre.

PROBLEMES MUNICIPAUX 93

Urbanisation.

Industrialisation.

Région métropolitaine de Montréal: a) Réfection et réaménagement de quartiers insalubres; b) Reconstruction de rues; c) Services municipaux de loisirs.

Autres municipalités urbaines: a) Bien-être et assistance publique; b) Services de protection et administration générale; c) Instruction publique.

Municipalités rurales: a) Le problème scolaire; b) Les aqueducs et les égouts; c) Prévention des incendies; d) Aménagement du territoire rural.

Chapitre IV

LA CAPITALE ET LA METROPOLE 119

Cité de Québec: Facteurs qui ont occasionné et maintiennent encore cette instabilité financière: biens non imposables; assistance publique; enseignement; emprunts et travaux. Suggestions. Recommandations.

Cité de Montréal: Situation financière au début de la crise. Situation financière avant la réorganisation municipale. Exercice 1953-54. Dépenses d'Assistance Publique. Dette obligataire.

Conclusions: Considérations générales.

Chapitre V

LES BESOINS FINANCIERS
DES INSTITUTIONS LOCALES 153

Chapitre VI

CONCLUSIONS GENERALES 171

Introduction.

Principes généraux: Zones marginales et municipalités satellites.

Dépenses: Bien-être et assistance publique; voirie; taxe de vente et taxes sur l'essence; urbanisme et logement.

L'endettement et le service de la dette.

Revenus: Impôt foncier; assiette de l'impôt foncier; caractère différent des biens-fonds imposables; évaluation foncière et méthodes d'estimation, taux de la taxe; exemptions et commutations de la taxe foncière; inter-relations sur le plan municipal des politiques d'imposition foncière.

Autres sources de revenus: Commissions scolaires.

Troisième section:

LES RELATIONS FISCALES ET FINANCIERES 201

Chapitre I

POSITIONS DE PRINCIPES 203

LE PROBLEME FISCAL 211

*Positions fédérales.**Projets de règlements.**Propositions de la province d'Ontario:* Répartition des revenus; répartition des pouvoirs; relations fédérales-provinciales.*Propositions des Chambres de Commerce.**Propositions de la Fédération des Unions Industrielles:* Principe de la fiscalité proportionnelle; principe de péréquation financière; principe de la stabilisation économique.*Propositions de l'Institut des Comptables Agréés.**Propositions de l'Association des Manufacturiers canadiens.**La déductibilité.**Le véritable problème.*

Chapitre III

LES DONNEES MAITRESSES

D'UN REAMENAGEMENT FISCAL 233

*Introduction.**I—Fiscalité et option idéologique. L'homme et l'Etat. Les limites de l'impôt.**II—Fiscalité et option politique-constitutionnelle. Partage des ressources fiscales:* Dispositions fiscales de la Constitution canadienne. Règle générale d'interprétation. L'impôt indirect. L'impôt direct. Règle de répartition de l'impôt direct. Politique fiscale et sécurité sociale. Réaménagement fiscal et péréquation financière. Données concrètes d'un réaménagement fiscal selon la Constitution: transfert de revenus et de charges. Provinces déficitaires. Péréquation fiscale et impôt sur le revenu des compagnies. Péréquation et impôt sur le revenu des particuliers et sur les successions. Equilibre du budget fédéral. Redistribution selon les sources de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le cas des Provinces Maritimes.*III—Provinces et politique financière et anti-cyclique.**IV—Coordination interprovinciale et fédérale-provinciale des politiques.*

Chapitre IV

SOLUTIONS INTERMEDIAIRES — SOLUTIONS D'ATTENTE 274

*Solutions intermédiaires.**Solutions d'attente.**Subventions fédérales.**Réparation des dommages causés par les ententes fiscales.**Aperçu général et sommaire des recommandations 285**Table des matières (Vol. III, tome II) 325**Table des matières générale 329*

Volume IV

Première partie

Section	Page
INTRODUCTION	3
1 FINANCES PUBLIQUES	7
a—Gouvernement de la province de Québec.....	17
b—Municipalités et commissions scolaires	46
c—Gouvernement du Canada	96
d—Gouvernements au Canada: fédéral, provinciaux et municipaux.....	108
e—Etats explicatifs des propositions financières et des ententes fiscales	138
2 ENSEIGNEMENT	158
3 SANTE ET HOSPITALISATION	210
4 ECONOMIE ET DEMOGRAPHIE	232
5 BESOINS FINANCIERS	263

Deuxième partie

Appendice

I Tableaux analytiques des finances des municipalités et commissions scolaires de la province de Québec	269
II L'urbanisation de la population de la province de Québec	313
III Acte de l'Amérique du Nord britannique et ses modifications	337
IV Statut de Westminster	375

Troisième partie

BIBLIOGRAPHIE	381
LISTE ALPHABETIQUE DES MEMOIRES	411
LISTE DES TEMOINS	421

*Ce volume a été achevé d'imprimer
sur les presses de Eugène Doucet Limitée, Montréal,
le premier février mil-neuf-cent-cinquante-six.*

Rapport

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS

- VOLUME I :** Aperçu historique
Les finances publiques
- VOLUME II :** La province de Québec et le cas canadien-français
Le fédéralisme
- VOLUME III :** Analyse des besoins et recommandations :
- Tome I :* La juridiction provinciale
- Tome II :* Les problèmes municipaux et scolaires
Les relations fiscales et financières
- VOLUME IV :** Documentation

Annexes

Nom de l'auteur	Titre
1 Charles de Koninck,	<i>La Confédération, rempart contre le grand Etat.</i>
2 Gonzalve Poulin,	<i>L'assistance sociale dans la province de Québec.</i>
3 François-Albert Angers,	<i>La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels.</i> (2 volumes).
4 Arthur Tremblay,	<i>Contribution à l'étude des problèmes et des besoins de l'enseignement dans la province de Québec.</i>
5 François-Albert Angers,	<i>Le problème fiscal et les relations fédérales- provinciales.</i>
6 Gérard Trudel et Jean Gagné,	<i>La législation du travail dans la province de Québec.</i>
7 Albert Rioux,	<i>Le problème rural.</i>
8 Roland Parenteau,	<i>Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces.</i>
9 Patrick Allen,	<i>Tableau de l'activité économique de la province de Québec.</i>
10 Secrétariat de la Commission,	<i>Table analytique des mémoires et autres documents consultés par la Commission.</i>
11 François-Albert Angers,	<i>La centralisation et les relations fédérales- provinciales.</i>