



SOMMAIRE

du

*rapport*

DE LA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS

1956

PROVINCE DE QUÉBEC

# 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>

En préparation : *Table analytique du rapport*

*Rapport*

de la

**COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE**

sur les

**PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS**



**Aperçu général et  
sommaire des recommandations**

Extrait du Rapport de la Commission royale d'Enquête  
sur les Problèmes constitutionnels, volume III, tome II.

**PROVINCE DE QUÉBEC**  
**1 9 5 6**



## **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'institue <sup>1</sup>, 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'imbraglio 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'années<sup>1</sup>. 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 Montreal 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 principaux <sup>1</sup>. 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-canadienne <sup>2</sup>;

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'égalsation 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, inconsistent, 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 constituanes 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 <sup>1</sup>.

### *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. <sup>2</sup>. 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 <sup>3</sup>.

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 <sup>4</sup>. 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 <sup>5</sup>.

---

(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 locales<sup>1</sup>. 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 <sup>1</sup>. 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 <sup>2</sup>. 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 <sup>3</sup>.

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 besoins<sup>1</sup>. 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 <sup>1</sup>.

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 fédéral<sup>1</sup>.

---

(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 contribuable<sup>1</sup>.

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 <sup>1</sup>.

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*

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'import-



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 revision 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 <sup>1</sup>.

\* \* \*

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.

municipalités 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 complèteraient 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 <sup>1</sup>.

## 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 naturelles<sup>1</sup> recommande la création d'un Conseil des ressources naturelles; nos chapitres sur l'enseignement<sup>2</sup>; 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 Lettres<sup>3</sup>. 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 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
------------------------	---

#### *Chapitre I*

LES CAUSES .....	9
------------------	---

Causes de l'union. Causes du caractère fédératif de l'union. Raisons générales. Raisons particulières du Bas-Canada.

#### *Chapitre II*

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**

*Première phase :* Réclamations particulières: (1867-1884).  
*Deuxième phase :* Demandes de revision de l'article 118 (1884-1907).  
*Troisième 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, SOCIÉTÉ ..... 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 CONSÉQUENCES 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.*

*Edition 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

#### SOU MIS 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 obligataire totale. Répartition de la dette obligataire brute entre les groupements de municipalités définis selon le type. Dette municipale et dette scolaire considérées séparément: dette obligataire pour fins de voirie; dette obligataire pour services publics rentables; dette obligataire 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 obligataire 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

## *Documentation*

### 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





SUMMARY  
of the  
*report*

OF THE

ROYAL COMMISSION OF INQUIRY  
ON CONSTITUTIONAL PROBLEMS

1956

PROVINCE OF QUEBEC

# *Report*

## ROYAL COMMISSION OF INQUIRY ON CONSTITUTIONAL PROBLEMS

VOLUME I: Historical Outline  
Public Finances

VOLUME II: The Province of Quebec and the French-Canadian Case  
Federalism

VOLUME III: Analysis of Needs and Recommendations

*Tome I :* The Provincial Jurisdiction

*Tome II:* Municipal and School Problems  
Fiscal and Financial Relations

VOLUME IV: Documentation

## *Annexes*

Author's Name	Title
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 Commission Secretariat,	<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>

In preparation : *Analytical Index Report*

*Report*

of the

**ROYAL COMMISSION OF INQUIRY  
ON CONSTITUTIONAL PROBLEMS**



**General Outline and  
Summary of Recommendations**

Extract from the Report of the Royal Commission of Inquiry  
on Constitutional Problems, Volume III, Book II.

**PROVINCE OF QUEBEC**

**1 9 5 6**





# **General Outline and Summary of Recommendations**

It is not our intention here to summarize a Report which covers several hundred pages but only to clarify its general trend and spirit.

## **OBJECT AND LIMITS OF THE INQUIRY**

Contrary to an opinion which seems to have become rather widespread, our Commission was given no mandate to study, by themselves and on their merits, all the main subjects which relate, or may have some relation to provincial or municipal policy, far less to draw up a schedule of subsidies to be distributed to this or that organization or institution. If reference is had to the Act which instituted the Commission<sup>1</sup> it will be seen that it was charged with inquiring (sec. 1) "into constitutional problems, to report its findings and submit its recommendations as to steps to be taken to safeguard the rights of the Province and those of municipalities and school corporations;" in particular, and without restricting the scope of the preceding section, of studying (sec. 2): "(a) the problem of the distribution of taxes between the central power, the provinces, municipalities and school corporations; (b) encroachments by the central power in the field of direct taxation, especially but without restricting the scope of this provision, in matters of income and corporations taxes and succession duties; (c) the repercussions and results of such encroachments in the legislative and administrative regime of the Province and in the collective, domestic and individual life of its people; (d) constitutional problems of a legislative and financial nature in general."

---

(1) Full text at beginning of the present Report.

This mandate, therefore, is both very wide, since it covers the totality of matters dependent on provincial policy and also very limited, since it approaches them solely from the angle of their relationship to constitutional and fiscal policy. We have therefore studied the most important of these subjects but only while sticking to the letter and spirit of our mandate, that is, by taking up positions and by making recommendations only with respect to constitutional policy, federal-provincial relations and the fiscal system. Any other attitude would have taken us beyond our assigned field.

These studies constitute sections I and II of the fifth part of the present Report and they deal with natural resources, demographic data and settlement, the rural milieu, health and welfare, social security, education (three chapters), cultural movements and special problems. Annexes, including some which are quite lengthy, are used to support most of these chapters. Persons specially interested in these subjects are requested to refer to the chapters themselves and to the corresponding Annexes.

\* \* \*

The constitutional imbroglio which has played a dominant part in Canada's recent history has appeared to be mainly fiscal and its most outstanding episodes have been in regard to taxes. But, as a matter of fact, it has had its origin in a fundamental divergence of opinion on the interpretation of Canadian federalism. Therefore, as we have pointed out, the Act which created our Commission of Inquiry made our mandate broad enough to cover the constitutional problem itself. It set aside all narrow and purely technical concepts of the fiscal problem and, first and foremost, envisaged it as a political problem to be dealt with according to the spirit and letter of constitutional law.

The situation which has gradually developed in this country, especially since the last war is, in fact, one whose control and remedy requires a re-examination of our attitudes towards the foundations of our constitutional and political system. There is not and there cannot be any question (despite suggestions from certain quarters) of a mere redistribution, through one method or another, of the funds required for the public administration. The real need is for a re-appraisal of the socio-political reality's lasting requirements, with a re-adjustment of the fiscal system made consequent thereto.

That, certainly, is the light in which the whole population of Quebec regards the question. Its response to our inquiry was general and practically unanimous. Each of the major problems capable of solution through provincial initiative was approached, *per se*, and also in relation to the political system. Each led to clear-cut positions being taken up. The Province of Quebec, through its public bodies and social organizations, vigorously expressed its desire for autonomy according to the spirit of federalism, while showing itself entirely aware of the manifold and serious fiscal implications.

Therefore, we ourselves, have sought to grasp the problem in its entirety and as a whole. We are firmly of the belief that the entire constitutional system is bound up with the questions of taxes and of the allocation of taxes which, in turn, also involves the fundamental liberties and political lot both of the individual as a citizen, and of the two great cultural communities which make up our population.

## THE REPORT

To encompass the present situation in its true dimensions and in its profound causes, we have considered it our duty to study it first of all in the perspectives of history and according to the basic principles of political philosophy. For every human society is, in fact, a constantly evolving living complex whose state, at any given point of time, can only be understood by reference to the past and to a certain concept of order. Our Report is divided into four volumes (Volume I, The Facts, Volume II, Principles, Volume III, Needs and Recommendations, Volume IV, Documentation, two sections) and five Parts, themselves each subdivided into as many chapters as there are different aspects to the subject under study.

### PART I

## History

The time originally placed at our disposal did not allow us, as we would have considered useful, to re-tell the history of the Province of Quebec since Confederation, particularly from the economic and social angle. The Rowell-Sirois Commission attempted that task for the whole of Canada but, precisely because it sought to reduce the history of a widely differentiated country to a single plan, it left out its most deeply human, and, therefore, its most significant, aspect. Its Report is an effort to give Canadian history an economic interpretation. To understand the Province of Quebec, to explain its past and present attitudes

within the Canadian community, the study must begin with itself and with the various forces of which it is the composite. With any other procedure there is a risk of deforming what is to be elucidated. But, in the present state of research and historical labours, realization of such an undertaking would take years and would require the aid of numerous specialized groups. We have, therefore, limited ourselves to the aspect which most closely touches the object of our inquiry — constitutional history envisaged in a provincial perspective.

Now, the constitutional policy of the Province of Quebec has never, since 1867, departed from the strict federalist interpretation of the constitution, nor from the proper juridical status and mutual relations of the parties constituting the Canadian state. It is its own best witness that it has taken seriously the agreement reached in 1867 and, in every circumstance, has done what was necessary to promote the spirit of that agreement in Canadian political life.

### *The Province of Quebec and Federal Subsidies*

This fidelity to the federative principle it asserted resoundingly, and at the cost of heavy sacrifice, with regard to taxation and, notably, on the question of subsidies which is the central issue in the present federal-provincial controversy.

The Province of Quebec, like all the other provinces, accepts the statutory subsidies provided by the constitution. In 1887 and in 1907 it even requested their revision. These subsidies were established as compensation for taxes whose surrender by the provinces was compulsory, for without their surrender Confederation would not have been possible. So it is scarcely surprising that the provinces periodically seek to have the compensation adjusted to the sacrifice involved, to the extent that the latter's amplitude reveals itself. There is nothing in such procedures which contradicts the federative pact of 1867.

But the case is not the same with regard to conditional subsidies and fiscal subsidies which the federal government, especially within the last twenty years, has made the instruments of its constitutional policy. Fiscal subsidies are being offered in compensation for taxes whose surrender by the provinces is in no way necessary to the state's stability. Indeed, the contrary is true, for so long as the federative system is not abolished, the proper functioning of the state requires that the provinces conserve taxing powers proportionate to the extent of their constitutional

obligations. The Province of Quebec has preferred to deprive itself of important revenues rather than consent to a mode of subsidization which would imply a diminution of its autonomy and a surrender of its prerogatives.

As regards conditional subsidies, if the Province of Quebec consented thereto, as it did in the case of technical education and of old age pensions (first period), it was because of the false position in which the provinces were placed by reason of the federal government's interventions in fields not within its jurisdiction. By refusing federal subsidies, as it did on various occasions, the Province not only deprived itself of the sums offered it, but, through federal taxes, contributed to the amounts of which other provinces, less scrupulously faithful to federalism, were the beneficiaries.

In a word — and this is the salient point to be gleaned from these pages of history — the attitude of the Province of Quebec in fiscal matters, as in all other matters of a constitutional nature, has never changed. It holds to an interpretation, according to the spirit of federalism, of the agreement reached in 1867.

## PART II

### **Evolution and Present State of Public Finances**

From the ten chapters of analysis and of statistical comparisons devoted to the evolution of the public finances, two main conclusions emerge:

#### *Moderation in Financial Policy*

In its financial policies, the Province of Quebec has always shown the greatest moderation. Except for a brief period at the end of the last century, its debt has always remained lower than that of the other provinces. Even today, it provides for the major portion of its capital expenditures out of revenue, even though it could make much larger recourse to borrowing without risking any unbalance in its finances. This financial conservatism is bound up with one of the great social traditions of its population — the sense of autonomy and of personal and communal responsibility, with recourse to the state only admissible as a last resort. Thus, for example, two of the greatest functions of social life, — public charities and education, — were long the exclusive responsibility of private initiative and of the local communities. To a large extent that is still true of them today.

This moderation in public expenditures, though laudable in itself, nevertheless has its disadvantages in a federative system. This was plainly seen during the depression when certain provinces, which do not have the same conception of the state's role nor of public finance, found themselves obliged to re-organize their finances. The federal government went to their assistance and the population of Quebec Province, through the federal taxes it paid, bore its share of a debt which it had never risked incurring for itself.

### *Consequences of the Federal Fiscal System*

Drainage of public funds by the federal fiscal system seriously embarrasses the provinces, and more particularly the municipalities and school commissions.

Let us here summarize only the main data. In 1939, the federal government's revenues absorbed 8% of the gross national product while those of the provincial governments took 5.1% and the municipalities' 5.8%. In 1952, these percentages were, respectively, 19.7, 4.8 and 3. In 1939, the federal government raised 42.2% of all sums allocated to public administration; the provincial governments 27.1% and the municipalities 30.7%. In 1952, the federal government's takings represented 71.4% of the sums allocated to public administration, those of the provincial governments were 17.6% and those of the municipalities were 11%.

In constant dollars and taking as a basis the index 1926 = 100, federal revenues during this period grew from 132.7 to 665.9; those of the provinces from 213.8 to 410.9; and those of the municipalities from 124.2 to 131.6. Federal revenues, therefore, were multiplied by approximately 5 and those of the provincial governments by a little less than 2, whereas the municipalities' revenues increased by scarcely 6%. Now, during the same years, the population increase was approximately 35%, so the ascending curve of municipal revenues remained far below that of the population's increase. Yet industrialization and economic changes constantly added to municipal burdens.

The situation indicated by the above data for the whole country corresponds, with only minor variations, to that of the Province of Quebec. It is, therefore, easy to understand why the municipalities whose finances had been seriously shaken during the depression (especially in the towns) and which, during the war, had to restrict their activities to a minimum and leave important projects in suspense, now find them-

selves in an extremely embarrassing position, with clearly insufficient revenues at their disposal. This situation is general throughout the whole country as is shown by the complaints heard from all sides. Yet the overall burden of taxes is too heavy to make it possible to envisage an increase proportionate to needs. Only a redistribution of fiscal resources can remedy the situation.

#### PART III and IV

### **The Problem of Cultures Federalism**

#### *The Basic Question*

Federalism and the problem of cultures are, to some degree, correlative. Here we touch the very root of the debate which has agitated Canadian opinion for years. The duality of cultures is the central premise of the Canadian political problem, no matter from what angle it may be approached. If the population were homogeneous, with the same religion, the same language, the same traditions and the same concept of order and of life, Canada might, especially in these days of swift and easy communications, satisfy the geographic and economic diversity of its vast territory with a modified federalism and even, in certain fields, with a more or less wide measure of administrative decentralization.

But such is not the case. Two great communities of differing origin and culture constitute its human components and each of them intends to live according to its own concepts and to preserve its own identity from one generation to another. The phenomenon is all the more ineradicable inasmuch as the difference in cultures almost exactly corresponds to the difference in religion. This fact has dominated the country's history for almost two centuries and it has conditioned all main stages of its constitutional evolution.

#### *Return to Principles*

Therefore our Commission felt that, especially in these times when rapid changes in living habits and conditions threaten to confuse many people's minds, it could not study the constitutional problem without linking it to its profound causes and without taking a close look at the two most fundamental matters of Canadian policy.

There can be no question of here summarizing an extremely complex subject which fills one entire volume of the present Report. We



have felt it was most important to make a return to principles, particularly in these days when the multiplicity of technical problems all too often leads to such principles being forgotten. If politics borrows its rules of practice from several branches of human knowledge, it is with a view to a certain realization of order, and consequently of Man, of his origins, his purpose, his relations with society, etc. Now this idea of Man and of order lies at the very root of the idea of culture, of the problem of cultures and of federalism.

### *The Idea of Culture*

Since this duality of cultures is, as we have already noted, the principle premise of the Canadian political problem, we have endeavoured to deal with it in its primary elements. We have therefore again taken up and analyzed the very ideas of culture, nation, society and state both *per se* and in their reciprocal relationships; we have attempted to isolate the predominating features of the two great Canadian cultures; what it is that distinguishes them and even what places them in opposition to each other; we have recalled the social consequences resulting from the opposition of cultures ever since the conquest in the province of Quebec; and, finally, we have sought to define Quebec's special role within the Canadian Confederation, insofar as it constitutes the national focus of French-Canadian culture.

### *Federalism*

Now, only federalism as a political system permits two cultures to live and develop side by side within a single state, — and that was the real reason for the Canadian state's federative form. Therefore we have studied federalism, first as a system of social organization resting on the four sociological and philosophical bases which are: the Christian concept of Man and society; the fact of variety and complexity in social life; the idea of the common good and the principle of every society's suppletory functions. In the second place, we have studied federalism as a political and juridical system and we have examined its nature, its characteristics (distribution of powers, supremacy of the constitution and the authority of the courts as interpreters of the constitution). And, finally, we have examined federalism as an institutional form of the Canadian state, and we have looked at the origins of Confederation (the role of the two national groups, the role of the provinces and the role

of the Imperial Parliament); the characteristics of the system, including the constitution's spirit, its legal texts, the courts' interpretation and governmental practices since 1867, especially within the last thirty or thirty-five years.

### *Competing Theses*

According to the ideas held regarding the two major matters just mentioned, one either reaches the centralizing position habitually taken by the federal government or else one reaches the autonomist position which is traditionally that of Quebec Province.

Now, as regards taxes, political economy, social policy and educational subsidies, these are the two theses which stand opposed. The federal government looks at Canada as a whole, it talks about "*Canadian unity*" without specifying whether it will be the product of group fusions or of their voluntary co-operation; of "*Canadian culture*" as if culture, which has Man himself as its object and has reference to a certain general concept of life, will allow no differentiation of inspiration or ways of life as between one group and another; of the "*Canadian nation*", as if the nation were not primarily and essentially a community of culture. Starting therefrom it considers it normal that, throughout the country, Canadians of every group should, for example, be subjected to the same system of social security and that the constitution should be interpreted in the most centralizing way. Our chapters on the federal government's theories and practices on constitutional matters, with respect to education as well as in regard to economic, social and fiscal subjects clearly illustrate what we have just written. These bring to light the eminently practical effects of a whole series of concepts which, at first glance, might be considered essentially theoretical and speculative. As a matter of fact, the interpretation given, at the state level, to concepts such as culture, nation, society and citizenship expresses itself in laws, institutions and ways of life and thus tends either towards the conservation of a particular culture and the stimulation of its development or else it tends to undermine its capacity to perpetuate itself and, eventually, impoverishes its sources.

Federalism, as a political system, may vary according to the purposes for which it is intended. When its sole objective is to adapt the political system to the geographical and economic diversity of any given country, it can be more or less flexible and relaxed. On the contrary, if, within the framework of a single state, it aims at ensuring the parallel development of distinctive cultures, it is extensive and rigid.

### *Culture and the Sociological Milieu*

Every particular culture needs a focus wherein to maintain and renew itself from generation to generation. That is to say, it requires a centre where each of its particulars, including language, traditions and ways of life must be currently necessary and a requisite for success to every person making up the collectivity. Thus, the required centre is one wherein the people who embody it may live according to their concepts, where they may express themselves freely according to their spirit and where they themselves may erect, according to their idea, the institutions necessary for the full expansion of individual and collective life. To fulfil its purpose and allow the cultural groups present within a single state to develop themselves according to their respective particularisms and thereby contribute to the prosperity of the whole, federalism must be broad enough to assure to each of them the political initiative in such functions of collective life as lie closest to the ideological, intellectual and social exigencies of the culture itself. By these we mean education, public charities, mutual assistance, labor and family organization, etc.

Despite the ambiguity of some of its sections, that is precisely what the constitution of 1867 sought to bring about in Canada. Through its method of distributing powers, it assigned to the two orders of government those prerogatives which correspond to the objectives of cultural federalism. Since 1867, the Canadian reality has grown. It has become articulated and integrated but it has not changed insofar as its cultural components and its political requirements are concerned. And it is to these we must revert, no matter from what angle the state's structure and functioning may be studied. Without such a reference to the heart of the matter, technically efficient solutions may be found for this or that problem, but none will be found which will be politically just.

### *The Province of Quebec and French-Canadian Culture*

Now, if Anglo-Canadian culture is today spread throughout nine of the ten Canadian provinces and if it can count upon their organized life for its diffusion and renewal, French-Canadian culture on the other hand has only one real focus, and that is the Province of Quebec. This, then, is how the case of French Canada and of the Province of Quebec rests with regard to English Canada and the Canadian state. If, as is its legitimate ambition, Canada should eventually give birth to an authentic "nation" in whose midst the two groups will live in friendship, finding their full flowering in a co-operation made all the more fruitful because

based on mutual trust, the role of the Province of Quebec, as national focus and first political centre of one of the two groups, will be a truly great one, and one of which it must itself become aware, while the rest of the country has every interest not to under-estimate the importance of its role.

### *Canadian Culture and American Culture*

For, within the question of cultures there is also situated the problem of Canada as a whole in relation to other countries and, notably in relation to the United States and the powerful cultural centre which that country has now become. If Canada, lying within the immediate influence of American culture, must assert its own personality, French Canada, without a doubt, is its principal element of originality and its most vigorous resistance centre. Provided, always, that in the higher political spheres, provincial as well as national, there is the ability to take that comprehensive view of the situation required by circumstances.

The problem of cultures which we have just raised, however specifically Canadian it may appear, is only the local application of the same kind of problem which today faces all peoples of the same cultural filiation, — that of knowing whether, in a world transformed by technical progress, a humanist civilization is still possible, and on what terms. If, in the transition phase through which the world is now passing, Canada desires to be an authentic factor of renewal, it has every reason, not only to refrain from ruining federalism, but, in fact, to deepen its federalist experience and to garner its full fruits.

## PART V

### Needs and Recommendations

#### FIRST AND SECOND SECTIONS

#### PROVINCIAL AND LOCAL JURISDICTION

##### *Analysis and Appraisal of Needs*

The several chapters of this Part represent the concrete applications of the statement of principles to be found in the preceding Parts. In the Canadian federative system, since the provinces in general, and the Province of Quebec in particular, have to assume the heavy responsibility for cultural and social life, it is important to gain some idea of the sort of policy which may best serve that purpose and, in order to determine

their tax participation, to appraise in their entirety the expenditures which would result from exercising their jurisdictions.

### *Major Subjects of Provincial Policy*

With the help of the Briefs presented to us and through the assistance of specialists as well as through our own research, we have sought to study the principal provincial and local jurisdictions and we have tried to indicate the direction along which it seems desirable to guide efforts and seek solutions. We have, therefore, mentioned natural resources and territorial development, demographic expansion and settlement, rural organization, health and welfare, social security, education and cultural pursuits and municipal affairs. In each of these cases we have sought means of action or of organization which, while conforming to the technical and economic standards of our times, would none the less remain in accordance with our population's traditional spirit and culture. For, indeed, that seems to us the true purpose of federalism and the genuine justification of provincial autonomy. The latter does not derive its immense value from the mere fact that this or that function is exercised by the government of the province but from the fact that the provincial government is the only one which can exercise it according to the methods in closest conformity with the population's needs and spirit. That, let us repeat, is the problem which, in the present state of world affairs, compels the attention of all chiefs of state, no matter at what level or over what extent of territory their jurisdictions may be exercised.

### *Studies To Be Pursued*

We make no claim, in presenting these studies, that they are definitive. They have been made from the angle necessitated by the objective given us for inquiry and, as a result, they include several matters viewed in one single aspect. However, some of them are supported by important Annexes on such subjects as the rural milieu, education, social security, etc. None the less, we consider them only a start and we believe it is desirable to have them followed up. Studies of this kind are especially important for the Province of Quebec which alone can pass judgment on its population's economic, social, cultural and political situations and can alone meet its needs by appropriate methods. The day is past when a people could trust entirely to the automatism of social phenomena

for the perpetuation of its culture or the guarantee of its enrichment from one generation to another. In the present integrated state of economic and social life, of the inter-dependence of peoples and of the inter-penetration of cultures, national life is now the product of a conscious and voluntary adhesion to a certain general concept of life and of the values proceeding therefrom. Political authorities, in order to define their objectives and direct their efforts, must needs cover a wide range of information, constantly kept up to date, and it is only through specially organized research services that such information can be made available.

†

### *Effort to Appraise Needs*

This series of studies closes with an attempt to estimate the expenditures and revenues of the province and of local communities during the next ten years <sup>1</sup>. We are well aware of the risks inherent in this sort of forecasting and of the slight degree of certainty to which it may aspire. Therefore, our only purpose has been to give indications in terms of size. It will also be observed that our estimates are very conservative, when related to the experience of the past ten or fifteen years. What interests us is not the exactitude of these figures but the foreseeable trend. Now, conservative though they are, our estimates clearly indicate that, unless there is a major fiscal re-adjustment, the provinces and municipalities will face the following dilemma, — either to adopt a policy of balanced budgets and thereby entirely fail to meet the needs of a milieu now undergoing full-scale economic and social transformation or else, to do everything required to meet these needs by adopting a chronically deficitary policy. In other words, the province and the municipalities have to choose between a financial deficit which, within the next ten years, may reach two hundred million dollars, and a social deficit.

In our opinion, two main facts justify these forecasts. On the one hand, there are the arrears accumulated since the depression and down through the war and post-war years in many sectors of public administration, chiefly at the municipal level. The case of large centres such as Montreal and Quebec is particularly serious in this respect. Again, there are large-scale projects which the province must undertake if it is to derive the full benefit from its industrial expansion. The time has,

---

(1) Fifth Part, Section I, Chap. XI and Section II, Chap. V.

indeed, come when, thanks to its hydro-electric and mineral wealth, the province will, in its turn, fully enter upon that process of industrialization which first manifested itself in other parts of the continent. Measures of an economic nature (rational development and exploitation of natural resources, highways and communications, municipal services) involving huge investments will become necessary within the next few years. Now, industrial progress and everything it requires in the way of organizing effort must meet the demographic and human needs of the province. Only on that condition will it henceforth be able to establish within its own boundaries its population surplus of which, in the past, too considerable a proportion has had to resign itself to emigration.

It is in these perspectives that the fiscal problem must be viewed. There can be no question of covering the foreseen deficit by a proportionate tax-increase, when one considers the heavy load already being carried, especially by the Quebec taxpayer whose family burden is heavier than that of the taxpayer in other provinces. The situation can only be met by a re-adjustment of the fiscal system which will restore to the province its needed resources.

### THIRD SECTION

## RECOMMENDATIONS

### A—FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

#### *The Problem*

In order to give a better idea of the direction and scope of our recommendations, we think it may be useful to re-state our problem's main elements<sup>1</sup>. On the one hand:

1. The primary purpose of Canadian federalism is to allow the two great cultural communities which make up our population (a) to live and develop themselves according to their respective particularisms and (b) to co-operate in the building and progress of a common fatherland;

2. With regard to French-Canadian culture, the Province of Quebec assumes alone the responsibilities which the other provinces jointly assume with regard to Anglo-Canadian culture<sup>2</sup>;

---

(1) Fifth Part, Section III, Chapter I, Statement of principles.

(2) With regard to the duties of the federal government in respect to Canadian cultures, Cf. Part III, Chapter IV: The Province of Quebec in the Confederation.

3. The Canadian reality, both economic and sociological, has undergone a profound transformation since 1867, but its cultural elements have not changed, so that the basic problem still remains the same.

Furthermore:

4. (a) Transformation and integration of the economic and social complex have made economic stability one of the major political goals; (b) ideas regarding the state's economic and social role have also evolved, with intervention by the state in the economy's functioning being today admissible, both in theory and in practice, while a new school of economists claims it can give it a scientific basis and standards;

5. Industrial concentration has created fiscal inequalities as between the provinces, and these should be remedied, insofar as possible.

In the third place:

6. Control of the economy and equalization of fiscal conditions as between the provinces are the main reasons today invoked by the federal government as justifying its social as well as its fiscal policy. It considers both of these, over and beyond their special purposes, as being indispensable instruments of economic control. The federal government, moreover, relies on an interpretation of the Constitution according to which it is vested with the main economic powers, and possesses "unlimited" power to tax and "absolute" power to spend. Thus, it concludes that it alone can exercise all initiatives needed to control the economy, to maintain employment, and to equalize fiscal resources between the provinces. As a consequence, it seems to think that pursuit of economic and social goals has, in some way, priority over cultural objectives, and also that the federal government itself has similar priority over the provinces.

Such is the basic conflict of which the fiscal problem is the most visible manifestation. In short, it arises from a unitary and non-federative interpretation of the Constitution and of the very notion of a state, and it arises also from a technically administrative but non-political concept of the state's role in economic and social affairs.

For our part, we hold there is no opposition between the state's economic and social goals and its cultural objectives, and we believe both of them can be effectively realized in a federative system, provided there is an awareness of the political nature of the problem and of the



steps that must be taken in order to ensure a harmonious solution in a country as differentiated as Canada.

1. Politics, in the best sense of the word, has for its objective not merely welfare but good living — that is, the hierarchic totality of conditions needed for full assertion of human individuality. If it is true that the citizen serves the state, it is equally true that the state is in Man's service.

2. In a federative system, the state is composed of two orders, and not merely one single order of government, each of them acting by its own authority within its special domain but in co-ordination within the framework of constitutional law. Autonomy for the component parts and co-ordination of policies are the conditions required to make this type of state efficacious, particularly in these days when the various functions of collective life are so fully integrated.

3. The institutions of communal life are the sociological expression of the culture, and one of its modes of renewal. Cultural policy and social policy are, therefore, only extensions of each other; they must have the same inspiration and they must be entrusted to the government which, being itself a participant in the culture, can best grasp its spirit and express it through laws.

4. The various kinds of taxes are in qualitative relationship to the functions of collective life. In a federative state of the cultural type, they should be distributed between the orders of government according to the functions with which the latter are vested. Thus, since taxes on incomes have a direct incidence on persons and institutions, they should belong to the government on which cultural and social responsibility is incumbent. Since taxes on business operations and on the circulation of goods have a direct economic incidence and, if employed on the regional and local level, would tend to raise barriers within the same country, they should logically belong to that government which is vested with the larger economic responsibility and whose jurisdiction extends over the whole territory.

5. If equality of services between the several parts of a federative state is desirable, it cannot, however, be considered an absolute. Consequently, it cannot be established as a permanent system for the redistribution of funds nor, more especially, can it be sought to the detriment of the higher interests of one or more groups.

## GENERAL SOLUTION

### Return to the Constitution

In our opinion, only a frank return to the Constitution can conciliate the principles enumerated above with the practical exigencies of Canadian politics today. We, therefore, recommend to the government of the Province of Quebec that it should invite the federal government and the governments of the other provinces, as constituent parts of the state, to undertake jointly a re-adaptation of the public administration according to the spirit of federalism. This re-shaping, carried out within the framework of the Constitution, would aim at re-interpreting its master-ideas in the four major provisions which a fiscal policy for our times, conforming both to federalism and to the state's general needs, ought to provide.

Two of these provisions, in their choice and arrangement of fiscal structures, imply options as to the principles from which Canadian policy should proceed.

### *I—The Fiscal System and the Citizen's Personal Freedom*

The first of these options would consist of an agreement between the governments regarding the percentage of the national product which, having regard to present conditions and foreseeable changes, might be considered the maximum limit of taxation. This percentage would, therefore, be set at such a rate that the taxpayer could preserve the initiative and responsibility for his own existence to the full extent that, in view of the present integration of the social economy, the service of the common good allows him. With regard to the fiscal system, and in order to determine its level, methods and structures, a position has had to be taken on the philosophical plane. It is this — according to what concept of order will the Canadian State define itself and henceforth regulate its dealings with its citizens? Present day trends necessitate that choice being made. There must be a choice between the traditional personalist concept on the one hand, in which Man himself is accorded the primacy, and, on the other hand, the totalitarian concept, either of socialist or fascist type, in which the state has primacy. In one case or the other, the policies to be put into effect will differ essentially, and, since the two concepts are mutually exclusive, the state which chooses the first cannot, without risking its own deterioration from within, borrow fiscal

or other rules of practice from a state which draws its inspiration from the second, because institutions tend to infuse the spirit in which they are conceived into the environment where they operate and thence into habits of life and thought.

## *II—The Fiscal System and Constitutional Order*

Once agreement is reached on the general level of taxation, the governments could proceed to a division of the tax-fields according to a method which would put each of them in a position to procure permanently, by its own authority and on its own responsibility, the resources needed for the free exercise of its jurisdictions. In such case, the option would be one respecting the state's form. Is the Canadian state in future to be unitary, frankly federal, or will it continue to practise the halting and unaware federalism which carries with it all the inconveniences and none of the advantages of true federalism, and in which current constitutional practices threaten to engulf it? In a country such as Canada, this option lies at the very heart of the state's functioning and of the harmony of relations between the different parts of the population and of the country. So, therefore, there can be no federalism without autonomy of the state's constituent parts, and so sovereignty of the various governments without fiscal and financial autonomy.

### *Parallel Action on the Social and Fiscal Planes*

Since the financial imbroglio whose solution is now being sought developed through parallel action on the social and fiscal planes, a return to the spirit of the Constitution and to federalism consequently requires action on the same two planes. It is useless to pretend the fiscal problem can be solved according to the intent of the Constitution's authors, if there is not restored to the two orders of government the functions which the sociological reality respectively assigns to them today, just as it did in 1867. Considered outside of the political perspectives in which the Canadian state was given form and spirit, the fiscal problem is a matter lying well within the scope of the experts' skill and subject only to the criteria of simplicity and efficacy.

### *Rule for Sharing Direct Taxes*

Since indirect taxes (within the meaning of constitutional jurisprudence) are assigned to the federal government by the Constitution,

would leave the Canadian fiscal system in almost perfect equilibrium as between taxes on incomes and taxes on business operations, with each of them producing approximately 50%.

The first solution appears to have much more to recommend it. As we have already pointed out, the drainage of public funds by the federal fiscal system seriously embarrasses the provinces, and especially municipalities and school corporations throughout the whole country, while the high level of taxation rules out any possibility of remedying these conditions by an increase in local levies. Moreover, the Province of Quebec foresees a need for heavy expenditures both by the Province and by local communities within the next few years, in order to keep pace with industrial expansion.<sup>1</sup> The excess which would be left to it by the transfers suggested above would barely suffice for its present and immediately foreseeable needs. Therefore, it would be reasonable that the federal government should finally consent to leave a sufficient portion of tax-available funds to be used for the purposes of the provinces and municipalities, whose stability and progress are the key to the progress and stability of the entire Canadian community.

#### ***“Poor” Provinces and Financial Equalization***

With these transfers effected, Saskatchewan and the Maritime Provinces would remain with deficits—to a large extent because of the concentration of industry which prevents them from obtaining full benefit from their own taxes. The situation can only be remedied by a good financial equalization organism. However, the distinction must be made between *fiscal equalization*, whose object is to restore to each province the revenues to which it is entitled, and *social equalization*, whose object is to assure the really handicapped provinces of social services in conformity with the minimum standards of the country as a whole.

Fiscal equalization, if well organized, would improve the finances of all the less rich provinces and would allow all provinces, excepting the Maritimes, to balance their budgets, even at the high levels at which many of them have established their provincial services.<sup>2</sup> This form of equalization could be established through agreement among the provinces, with each of them undertaking to tax only revenues earned within its limits while co-operating with the others regarding taxes to be levied on that portion of revenues derived from inter-provincial trade.<sup>3</sup>

---

(1) Fifth part, Section I, Chapter XI.

(2) Fifth part, Section III, Chapter III, Table VII.

(3) Annex 5, Fiscal problems.

a corresponding lightening of the federal government's charges. The original text of the Constitution particularly reserved to the provinces all that field which is today termed "social security", and this includes veterans' assistance, family allowances, old age pensions, unemployment insurance, etc.<sup>1</sup> Having in view the higher aims of Canadian federalism, it is necessary this should be so. If the provinces have sufficient resources at their disposal—and such would be the case if the re-distribution here proposed is effected—nothing would stand in the way of their assuming full responsibility in these matters. To the Province of Quebec, bearing in mind its special rôle in the Canadian Confederation, the plenary exercise of its jurisdiction in social matters is of capital importance.<sup>2</sup>

It would certainly be surprising if the transfers which we have just mentioned were to translate themselves immediately into a perfect balancing of budgets. Certain adjustments would, therefore, be necessary. However, it is worth noting that the five largest provinces, representing about 80% of the Canadian population, would immediately have at their disposal the resources necessary for the administration of their affairs, (including social security maintained as a state service at its present level), as well as an excess for future developments.<sup>3</sup>

### ***Federal Finances***

The federal government would have to envisage a gap of \$409 millions between its revenues and expenditures at their present level, which, now, includes a military budget of \$1,850 millions.

Two solutions are possible:

(a) Either the federal government reduces its expenditures to that extent and thereby brings its budget into balance;

(b) Or, the provinces reduce taxes on individual incomes by 25%, so as to permit the federal government to increase its own levies in proportion to its revenue shortage.

Without compromising their financial positions the provinces could also reduce their taxes on individual incomes. The 25% reduction on individual incomes and a corresponding increase by the federal government in its taxes on consumption, according to a well-calculated scale,

---

(1) *Idem.*, Table I.

(2) Fifth Part, Section III, Chapter III.

(3) Fifth Part, Section III, Chapter III, Tables II and II-A.

would leave the Canadian fiscal system in almost perfect equilibrium as between taxes on incomes and taxes on business operations, with each of them producing approximately 50%.

The first solution appears to have much more to recommend it. As we have already pointed out, the drainage of public funds by the federal fiscal system seriously embarrasses the provinces, and especially municipalities and school corporations throughout the whole country, while the high level of taxation rules out any possibility of remedying these conditions by an increase in local levies. Moreover, the Province of Quebec foresees a need for heavy expenditures both by the Province and by local communities within the next few years, in order to keep pace with industrial expansion.<sup>1</sup> The excess which would be left to it by the transfers suggested above would barely suffice for its present and immediately foreseeable needs. Therefore, it would be reasonable that the federal government should finally consent to leave a sufficient portion of tax-available funds to be used for the purposes of the provinces and municipalities, whose stability and progress are the key to the progress and stability of the entire Canadian community.

#### *“Poor” Provinces and Financial Equalization*

With these transfers effected, Saskatchewan and the Maritime Provinces would remain with deficits—to a large extent because of the concentration of industry which prevents them from obtaining full benefit from their own taxes. The situation can only be remedied by a good financial equalization organism. However, the distinction must be made between *fiscal equalization*, whose object is to restore to each province the revenues to which it is entitled, and *social equalization*, whose object is to assure the really handicapped provinces of social services in conformity with the minimum standards of the country as a whole.

Fiscal equalization, if well organized, would improve the finances of all the less rich provinces and would allow all provinces, excepting the Maritimes, to balance their budgets, even at the high levels at which many of them have established their provincial services.<sup>2</sup> This form of equalization could be established through agreement among the provinces, with each of them undertaking to tax only revenues earned within its limits while co-operating with the others regarding taxes to be levied on that portion of revenues derived from inter-provincial trade.<sup>3</sup>

---

(1) Fifth part, Section I, Chapter XI.

(2) Fifth part, Section III, Chapter III, Table VII.

(3) Annex 5, Fiscal problems.

Only the Maritime Provinces would need a certain measure of social equalization, with one hundred million dollars needed to assure them the same services as the rest of the country. This form of equalization can be organized by agreement among the provinces themselves which, according to Ontario's proposals at the Federal-Provincial Conference of 1945, would set up a fund for that purpose, or it could be assured by the federal government acting as their agent. In either case, an amendment to the Constitution would be required, since the latter makes no provision for equalization in any form. At the present time, the federal government claims to provide therefor, but this is through an interpretation of its powers which, in our opinion, is inadmissible, (the "unlimited" taxing power and the "absolute" spending power). It is essential that this situation be regularized.

It would, therefore, require a social equalization operation involving a hundred million dollars to assure the budgetary equilibrium of all the country's governments. It is quite evident that completion of such a relatively small financial operation would not necessitate all the provinces being deprived of the fiscal prerogatives conferred on them by the Constitution.

### *III—Organic Policy of Economic Control*

The social philosophy from which the Province of Quebec derives its inspiration is not opposed to state intervention in economic and social life, and it even provides for it, on certain conditions, notably on condition that such intervention carries no risk of destroying individual initiative and responsibility.

The fiscal re-arrangement which we have proposed meets one of the main concerns of our era, particularly in industrialized countries, and that is control of the economy and maintenance of employment—to the extent that taxation and social security are instruments in the hands of the state for that purpose. Our proposal, in fact, commits to each order of government means of action corresponding to its economic powers and responsibilities. To the federal government, on which the most extensive of these powers and responsibilities devolves, it attributes exclusive use of taxes whose incidence on business operations and on the movements of economic life is the most direct and the most effective. To the provinces which, through natural resources, enter into the primary phase of the economy, and which, through their cultural and social functions, respond to the collectivity's stable needs, it assigns the taxes which the most recent interpreters of current economic theories

consider subject to minimum variation. For there can be no question of changing income tax rates or social security benefits according to the more or less sudden fluctuations of economic activity.

To ensure the efficacy of the policy of economic intervention and control, two conditions have to be met:

*(1)—New Federal Tax Structures*

That the federal government revise its tax structure so as to lighten its social and economic incidence. At uniform rates, taxes on goods and the circulation of goods bear heavily on the small consumer, and have a regressive effect on the economy. But this "regressivity" is due to the methods of applying such taxes and not to their nature. To correct their social incidence and to make them an effective instrument of economic control, they would have to be established on a progressive scale, in the same way as has long been done with taxes on incomes. Experience with the *Purchase Tax*, now applied in Great Britain, and whose results, from this viewpoint, appear very interesting, may guide research by the fiscal experts.

*(2)—Organic Participation of the Provinces*

That the provinces' participation in the anti-cyclic policy be organized according to the requirements of their constitutional functions, on the one hand, and of the socio-economic reality on the other. Control of the economy has, for its purpose, the prevention or alleviation of unemployment. A distinction must be drawn between unemployment which is an economic phenomenon and, as such, incumbent on the responsibility of governments according to the extent of their respective powers in economic affairs; the jobless worker, who is the human product of unemployment and as such, a charity case, incumbent upon the provinces' responsibility. Now, in a country as differentiated as Canada, unemployment does not make its appearance everywhere at the same time, for the same causes, and with the same severity. But whatever may cause unemployment, the unemployed person stands in need of aid. If the federal government alone has initiative and authority on the subject, it will have to wait until unemployment is sufficiently prevalent to justify putting into action the major mechanisms of which it holds the control, such as credit, currency and trade policies. During this interval, the jobless suffer. The experience of recent years is enlightening in this respect.



In the interests of the unemployed and of general economic stability, it is of the greatest importance that the provincial and local public authorities should be able to intervene effectively at the first signs of declining employment, even if the phenomenon is not sufficiently widespread to justify use of the major means at the federal government's disposal. Now, the remedy for unemployment is work—and even by virtue of their constitutional powers the provinces have, from this viewpoint, much more varied opportunities for initiative than has the federal government, and these are considerably more in line with the community's current needs, viz., roads, bridges, hospitals, schools, opening up of new areas, etc. But intervention of the provinces to the desired extent is only possible on two conditions:

*(a)—Sufficient Fiscal Resources*

That they have at their disposal financial resources both sufficient and as stable as possible which, let us repeat, would be the case if the fiscal re-arrangement we propose were put into effect;

*(b)—Access to Credit*

That they have access, in periods of depression, to credit. In practice, this means the provinces should, like the federal government itself, be able to sell their bonds to the Bank of Canada. Nothing, either technically, juridically or economically prevents the provinces, within the lines of the economic policy put into execution by the federal government, from having access to the Bank of Canada and of being able to count upon its assistance in case of need and according to the extent of such needs.<sup>1</sup> The provinces are constituent parts of the state as much as is the federal government itself, and, in a federative system, they should have at their disposal the resources necessary for the exercise of their functions. The Bank of Canada, moreover, was created to put credit at the disposal of such private or public institutions as it considers financially qualified to use such credit in the general interest. One cannot see why the provinces, acting, of course, along the lines of the economic policy conceived and put into execution by the federal government, should not be able to obtain the credits they need from the Bank of Canada. We would go further—considering they are constituent parts of the state, and

---

(1) Fourth part, Chapter IX; Fifth part, Section III, Chapter III; Annex 5, Fiscal problems.

their role in the functioning of collective life is highly important, — we believe the provinces should be represented on the central bank's Board of Directors.

Such a policy simultaneously takes into account the economic reality and also constitutional and political frameworks. It leaves the first initiative where it belongs, and co-ordinates the action of the public authorities according to the nature and extent of their jurisdictions. It assumes that the provinces are aware of their own importance in the state's functioning; that they have a policy which foresees variations in economic activity as well as measures to be put into effect in the event of a drop in employment and the first signs of depression; and that there is a general co-ordination of provincial policies both among themselves and with federal government policy.

#### *IV—Co-ordination of Policies*

In our era of integrated economic and social functions and of constant expansion of the state's role, co-ordination of policies within a federative state is a necessity which would become even more imperative if, as we propose, the Canadian provinces assumed the full responsibility for their jurisdictions in economic and social matters. Now, this co-ordination cannot be obtained without a special effort being made towards that end. It requires suitable organizations.

#### *Secretariat of Federal-Provincial Conferences*

The general or special federal-provincial Conferences have, at least partly, brought it about, insofar as federal and provincial policies are concerned. It has been proposed that a permanent Committee of Federal-Provincial Conferences be created. However, such an organization might be accused, as the Conferences themselves have been, of constituting a sort of super-Parliament, and, in a country of English public law, any institution which lays itself open to such a reproach has little chance of being accepted. But a permanent secretariat of Federal-Provincial Conferences would perform just as effective service without suffering from the same objections. It would ensure continuity in the work started by the Conferences themselves; it would bring together documentation; establish permanent contact between the experts of the federal administration and those of the provincial governments; and it would prepare and facilitate the usual exchange of views between the two orders of government. Constitution of such a secretariat would be highly desirable.

### *Permanent Council of the Provinces*

At present, there is no organization which ensures co-ordination of provincial policies. Yet the provinces should discuss among themselves, without the federal government's participation, the problems which are properly within their resort. That is the only means of working out a provincial policy, suited to each province but still Canadian in nature. Creation of a permanent Council of the Provinces on the model of the *American Council of State Governments* would fill a great need. Such an organization seems to us necessary for the preservation of Canadian federalism. If the provinces do not agree to co-operate among themselves, the country's own interest will finally require the federal government to take over the supreme command.

### INTERMEDIATE SOLUTION

The foregoing plan of re-arrangement proposes an integral return to the Constitution in social and fiscal matters, and, in conformity with the federative principle, restores to each order of government the plenitude and exclusivity of its functions. But, taking into account the *de facto* situation and the habits of thought which constitutional practices of the last quarter of a century have brought into being, perhaps there is occasion to envisage a less complete settlement, which could be considered an intermediate solution, and which would lead, sooner or later, to the final solution. This intermediate settlement would call, on the whole, for the same provisions as the general plan but it would allow for a certain participation by the federal government in social security and, consequently, in the taxes devolved to the provinces. Two cases may be imagined: (1) Since long-established opinion is that the federal government, being responsible for defence, should also be responsible for war's social consequences, it should keep Veterans' Aid. To cover the costs thereof, approximately 15% on corporation incomes would be allowed. (2) Besides Veterans' Aid, the federal government would keep the social security measures consigned to it or in whose administration it has been authorized to participate by amendments to the Constitution, viz., unemployment insurance and old age assistance. In that case, at least 50% of the tax on corporation incomes should be left to it.<sup>1</sup>

In these two hypotheses, we suggest adjustment of federal-provincial finances through manipulation of the tax on corporation incomes, because

---

(1) Fifth part, Section III, Chapter IV.

of all the taxes in this category, it is the one whose influence on individuals, ways of life and institutions is the least direct and the least profound. On the other hand, let us point out that this tax is one of socialism's main instruments. In the event of a socializing government, or one dominated by a socialist minority, coming into power at Ottawa, this tax is the instrument it would employ to effect its reforms and implant its system.

If it is truly desired to return to the spirit of Canadian federalism, one cannot go beyond the two foregoing hypotheses. Any further concession to centralization would throw us back into the ambiguities and confusion which have been the dominant feature of Canada's political history during the past thirty years, and particularly since the depression and the last war.

### TEMPORARY SOLUTION

Such far-reaching reforms obviously cannot be brought about immediately. As we have said, *de facto* situations and habits of thought have been created which must be corrected. In addition, the transfers we have suggested pose technical problems which would have to be solved — in the proper spirit. While awaiting these solutions, the very serious situation, which has already lasted too long, should be remedied.

#### *Plan of the Chambre de Commerce of Montreal*

As a temporary solution, therefore, we recommend the form of settlement proposed in 1947 by the Chambre de Commerce of Montreal, later taken up by the Chambre de Commerce of the Province of Quebec. The main weakness of this plan is that it attacks the fiscal problem without going back to its cause—the constitutional problem. It seems to take for granted that the great measures of social security now in effect, having been established on the initiative of the federal government, should be left to it.

Despite all, this plan is the most comprehensive yet proposed. As a temporary solution, it offers very great advantages. Its principal provisions are known:

- (1) Agreement between the governments as to a maximum level of taxation, and, consequently, as to the limits of the fiscal system, having regard to the citizen's personal liberty;

(2) Sharing of taxes between the two orders of government according to needs—with freedom for each government to utilize, fully or not, the margin of taxation assigned to it;

(3) Provincial exclusivity in the taxing of estates;

(4) Concurrent levying of income taxes;

(5) Deduction of the provincial income tax from income taxable for federal purposes;

(6) Financial equalization in co-ordination of policies.

(7) Agreement for periodic revision as, for example, every five years. An urgency clause in favour of the federal government.<sup>1</sup>

Despite the weakness noted above, this plan has the great merit of submitting the Canadian fiscal system to the rule of need and not to the sole will of the federal government, thereby putting the two orders of government back on equal footing. The provinces thereby regain their dignity as constituent parts of the state, and, as such, can play their roles as such.

### **Reparation for Prejudice Suffered Through the Tax Agreements**

Our Report is conceived entirely in terms of the present and of the future. However, we do not forget the past.

Now, it appears from our studies that the province of Quebec, by refusing to traffic with the rights conferred on it by the Constitution, has suffered, by reason of the policy put in force by the federal government, and especially since 1947, losses which can be valued at more than \$300 millions.

If one may judge by its recent attitude, notably at the Dominion-provincial Conference of October 1955, it would seem that the federal government itself recognizes that its fiscal policy of the past few years has been a failure, that it has created an unjust and discriminatory situation from which the province of Quebec suffered the most.

It rests with the government of the Province to decide whether it should claim reparation for the damage suffered.

---

(1) Fifth part, Section III, Chapter II.

It is not here a question of accepting by a roundabout way subsidies heretofore refused on principle, nor is it a question of perpetuating a system which should never have been inaugurated. It is a question simply of a remedial measure, aimed at re-establishing justice.

### **Federal Subsidies**

While awaiting a re-arrangement of the fiscal system that would remove any reason for federal subsidies to the provinces or to institutions within the latter's jurisdiction, we recommend that, in order to put the Province of Quebec on the same footing as the others, that all subsidies directed towards it should be compensated for by a reduction of taxes. For example, so long as the federal government, contrary to the Constitution, continues to pay subsidies to universities in the other provinces, the Quebec taxpayer should be authorized to deduct from his own federal tax, whatever sums he may pay to the provincial University Fund, up to the level of a percentage to be decided upon.

## **B—PROVINCIAL-MUNICIPAL-SCHOOL RELATIONS**

The local community (municipality and school commission) is the basic unit in a federative and democratic type of political society. Its financial problem is, on the one hand, bound up with the nature and extent of its functions and, on the other hand, with the general fiscal system and with the burden which latter lays upon the taxpayer.<sup>1</sup>

Current changes in the Province of Quebec make it necessary to reclassify the functions of local communities and their corresponding expenditures. From this viewpoint, three main categories of expenditures may be distinguished :

### **Expenditures**

#### **(a)—Of Provincial Scope**

Those which, although made locally, are nevertheless of provincial scope, and should be fully assumed by the government of the province. For example, the main highways which pass through towns and villages and which, while serving the latter, also ensure the movement of traffic

---

(1) Fifth part, Section II, Chapter I to V.

from one part of the province to the other. With these should be included bridges, which form part of these highways. Most of the municipalities which appeared before our Commission asked to be relieved of expenditures which these major provincial services impose on them.

**(b)—Of Regional Scope**

Expenditures which meet regional needs and should be spread among communities within the same region. The economic development brings into clearer evidence one fact of capital importance, namely, that behind its appearance of unity, the Province of Quebec is a collection of regions having more or less accentuated physical and economic characteristics. Most of these regions have the St. Lawrence River as their common axis, but each constitutes a distinct territory which already possesses, or is destined to possess, a distinct economy, though of course dependent upon the rest of the province. Gaspesia, the Eastern Townships, the Abitibi-Temiskaming and Saguenay-Lake St. John areas, are, obviously regions with marked differences between each other.<sup>1</sup>

Now, in such of these regions as are most developed, the "regional" character appears very clearly and shows itself at the institutional level in such areas as the metropolitan regions of Montreal and Quebec, Saguenay-Lake St. John, Abitibi-Temiskaming, etc. In the two first-named, a number of services generally considered as local require more and more co-ordination and even integration on a regional basis. This is the case with the road system for many of these sections, public transport and even, in the Montreal district, the water system. The same more or less urgent need to "regionalize" the same services is making itself felt in the Quebec region and also, perhaps to a lesser extent but still noticeably, in other districts. The same phenomenon is to be observed in school affairs, where extension of local instruction to the post-elementary stage brings about the fusion or re-grouping of local school commissions into federations.

**(c)—Truly Local**

Finally, the expenditures which are truly local and ought to remain so because they correspond to functions belonging, by their nature, to the local community. These include roads, protection of lives and

---

(1) Fifth part, Section I, Chapter I.

property, waterworks and sewers, charities, education. However, this assertion must be qualified to some extent. The functions which we have just mentioned are local in the first degree, that is, the local community must take the first steps in regard to elementary education, roads, charities and police. But it may happen that, as they develop, these may overflow the local community to acquire a regional and even a provincial scope, and thus involve financial participation either on a regional or provincial scale. This is the case with education. Therefore, it is in the light of these complex considerations that local finance and fiscal systems, (municipal or school), should be regarded.

### ***Budgetary Alleviation***

Many municipalities and school commissions have proposed measures designed to alleviate their charges and to rationalize their sociological and financial status. The first would comprise exemption from federal and provincial sales taxes.

### ***Transfer of Certain Expenditures***

The second would have for its object the transfer, according to the re-classification above indicated, of certain expenditures either to the province or to the region, dependent upon their being provincial or regional in their scope. Here we are dealing with one of the essential aspects of provincial-local relations on which the arrangement of local revenues depends.

It is comparatively easy to point out the local functions which have a provincial scope, the most important of them having reference to roads and bridges. All municipalities would benefit from the province taking over such parts of the main routes as traverse their territories. For the bigger centres such as Montreal, Quebec, etc., this transfer would represent substantial relief. The same is true of public charities, which have become an overly heavy charge for the municipalities and which, to a far greater proportion than is now being done, should be transferred to the province.

### ***Regionalization of Certain Local Functions***

The regional organisation of certain local functions with their attendant expenditures poses a more complex problem. The regional scope of local functions only shows itself at a certain level of economic



and social development and it consequently differs in point of time as between one region and another. Each region, therefore, should be made the object of special study and of a series of measures devised according to a plan sufficiently broad and sufficiently flexible to permit its adaptation without delays or difficulties. Certain parts of the roads system, education, public charities and town planning are the local functions whose regional scope soonest becomes apparent and these should consequently be made the object of the first measures to co-ordinate and integrate services and charges. The "regional" character of the province's physical and economic features will show itself, as we have just pointed out, at the institutional level. Too much insistence cannot be laid upon this point. In the absence of a well-conceived regional policy, centralization at the provincial level will inevitably offer itself as the sole solution for local problems.

### ***School Commissions' Particular Problems***

The structural revision of which we have spoken is particularly necessary in the field of education.

### ***Central and Regional School Commissions***

By reason of the sociological changes which have taken place in recent years, the old division into parochial and village school commissions, so frequent in the province, can scarcely be kept up. Many school commissions should re-group themselves, either by combining to serve a territory effectively constituting a sociological unit or else through federation to meet the new educational requirements.

### ***Extension of School Commissions' Financial Responsibilities***

From this point of view, the most serious problem has to do with post-elementary education. On the one hand, private institutions which have heretofore dispensed this education without state help except for the past thirty years, during which a modest allowance was made to the classical colleges) are no longer able either to carry on this function without extensive financial aid nor, by themselves, to meet rapidly growing needs. Now the almost free dispensation of higher primary education, including the recently created classical section, places private institutions in a position of distinct inferiority vis-à-vis the public school and causes injustice to parents who must send their children to them.

As soon as post-elementary education becomes a public service financed by taxes, it should be available to all taxpayers, in all environments and on the same conditions. But the public schools are not now, nor will they soon be, in a position to offer post-elementary education to all qualified children in all environments. The private institution is, and will for a long time continue to be an essential part of the province's educational system.

To regularize the situation to ensure equal advantages to all parents, to obtain for the private institutions the financial help they need and to encourage the diffusion of post-elementary education in all environments, it is recommended that the status of school commissions be re-defined and that there should be laid on them the financial responsibility for the first four years of general course post-elementary education, whether such education is provided by them or whether they pay out to such of their people as attend private schools the equivalent of what it would have cost to receive them. In the province, generally, the financial organization of the school commissions should thus, in future, provide for elementary education and for the first four years of post-elementary education.<sup>1</sup>

The various measures enumerated above would not solve the financial problems of local communities, but they would clarify the situation, they would rationalize local community relations among themselves, with the higher governments and, in the case of school commissions, with the private institutions. Thus they would prepare the bases for a suitable fiscal system.

## Revenues

Revenues of local communities derive from two sources — the local fiscal system, properly so-called, and the provincial fiscal system.

### The Tax on Real Property

The first and, so to speak, only real tax is the tax on immoveable property. It is the financial base both of the municipalities and of the school commissions. The other local taxes are supplementary and often have small yields.

---

(1) For the general plan of integrating private institutions in the financial regime of the public schools, Cf. Part V, section I, chapter VII.

As regards the tax on real property, three problems (of which two are highly important) present themselves.

*(a)—Improvement of the Valuation System*

Proper valuation is needed for a fair distribution of taxes and a satisfactory yield therefrom. Now, according to the unanimous admission of the municipalities and school commissions which appeared before our Commission, the valuation system throughout the Province leaves a great deal to be desired, except in certain large towns. This is due either to a wrong conception of the local fiscal system or to defective methods. It is strongly recommended that the government of the Province take the lead in a movement aimed at improving the situation. There is no question of the Province substituting itself for the municipalities, but it could educate the public and generalize proper valuation methods. Thus it could initiate an information and popular education service, and organize groups of experts who would advise the local assessors and help them to perfect their methods. Perhaps, as is being done elsewhere, it could set up *Equalization Boards* to standarize the assessment of real property. The government might even go so far as to require the municipalities to have assessors of recognized technical competence in their service.

*(b)—Provincial Equalization Tax*

Industrial concentrations lead to inequality of fiscal conditions as between localities and regions, as, for instance, between localities which enjoy the advantage of industries on their territory and others which have no such advantages. The latter, none the less, are sometimes affected by the presence of industry in one or more neighbouring localities, while inequalities also arise between enterprises regarding their contributions to the financing of local institutions.

There would seem to be grounds for correcting this situation by a provincial tax which would put all enterprises under an identical system and would give all localities the benefit of the industrial expansion throughout the Province. We are here only stating the principle, for prior study should be made before methods are decided upon. In any case, if all enterprises are to come under the same system without being overcharged, provision would have to be made for deduction of the local levy from the provincial tax.

*(c)—Participation of Governments in the Tax on Real Property*

The governments possess immoveable properties in most localities. In certain centres, state properties have enormous value. However, these properties are non-taxable, though they have the benefit of all local services. The governments pay over certain compensations, generally less than what the property tax would normally bring in. It is recommended that this question be studied and that the governments adjust their contributions to the cost of the service of which they have the benefit in one locality or another. In certain municipalities, this adjustment would have considerable significance. However, as we have remarked, the local communities are asking to be exempted from federal and provincial taxes. Thus the object of the study above recommended should be the problem of public authorities taxing other public authorities if a fair and effective system is to be devised.

Solution of the three (and especially of the first two) problems we have just mentioned would improve local fiscal systems and finances at their very base.

The real property tax is the only one of which all municipalities and school commissions can make equally advantageous use. Many other taxes are levied locally, including business tax, amusement tax, etc., but they are only really valuable in the large municipalities.

**Local and General Fiscal Systems**

In a general way, it may be said that once the real property tax system is regularized, the local fiscal system falls completely under dependence of the general fiscal system and, consequently, municipal and school finances are conditioned by the weight of provincial and federal taxes, on the one hand, and, on the other, by the relations which exist between the two orders of government in this respect.

*Federal Taxes*

The federal government's fiscal grasp, as we have noted above, causes serious embarrassment to the provinces and particularly to the local communities, and there can be no question of remedying this situation through an increase of local levies, since the taxpayers' burden is already too heavy. The primary condition for straightening out local finances is, therefore, a re-allocation of taxes between the federal and provincial governments so as to put the latter in a position to share, in

their turn, with the municipalities and school commissions either the taxes themselves or the yield from such taxes. Thus, everything is primarily dependent on the agreement to be reached between the province and the federal government. In this connection, there are two hypotheses:

#### *In the Event of a General Re-arrangement of the Fiscal System*

If, as we hope, our plan of fiscal re-adjustment is accepted and the Province regains full use of the taxes on incomes and estates, part of the resources thus coming into its disposal should be allocated to local finances. Then the entire problem will be to decide what proportion of the taxes on incomes and on estates should be assigned to municipal and school finances, and according to what method the division should be effected: either (a) with the municipalities and school commissions being authorized to add their own tax to the provincial tax in the form of an additional percentage. In such event, the provincial tax would either be maintained at a sufficiently low level to allow creation of a local tax without surcharging the taxpayer, or else the local tax would be deductible from the provincial tax; (b) the Province itself to levy taxes on incomes and return to the local communities the share they require.

In the hypothesis we are now considering, the sales tax would have been transferred to Ottawa and the municipalities' participation in the tax on incomes would compensate them for the revenues lost in that way.

If the federal-provincial agreement foresees, according to the plan which we suggest as a temporary solution, concurrent participation of the two governments in the tax on incomes without transfer to Ottawa of the sales tax, the share left with the Province should be large enough to enable the latter to share, in turn, with the local communities according to one of the two methods indicated above. In such a hypothesis, the sale tax now being levied by certain municipalities and school commissions should be generalized, collected by the Province and re-distributed to the municipalities and school commissions according to a scale to be decided upon, perhaps proportionately to the general population or to the school population, or to the cost of specified services. The property tax, sales and organic participation in provincial taxes would thus be the three fundamental elements of the fiscal system. Subsidies from the provincial government, granted according to needs, would complete the system.

In either case, re-adjustment of the federal-provincial fiscal system by the return to the provinces of a share proportionate to needs is the primary condition for financial rehabilitation of the local communities.

### *Municipal and School Credit*

The Union of Municipalities has recommended that the government of the Province should take steps to facilitate local access to credit by the local communities. This recommendation seems to meet a need and would improve the financial system of the municipalities and school commissions.

## C—THE PROVINCE

We have no mandate to draw up a policy which the Province should, or ought to, follow in the exercise of its jurisdictions. Studies in the Fifth Part of the present Report, which is devoted to provincial jurisdictions, have as their special object an aggregate estimation of the next few years' current requirements.

However, to reach that point, we have had to take up our position on the policy or policies which the Province may or should put into effect sometime in the future to meet the needs of the works and institutions laying within its jurisdiction, such as colleges and universities, hospitals and charitable institutions, cultural works, etc. These interested are asked to refer to the corresponding chapters and annexes.

But these studies, and for that matter the entire inquiry which we have just completed, leads us to formulate the only recommendation which we believe should be addressed to the government of the Province, and that is to recommend the organization and development of research on all planes and in all fields.

### *Organization of Research*

Our chapters on the jurisdictions of the Province all express the desire that the work begun be continued and intensified and, in certain cases, that permanent research organizations be specially set afoot. Thus our chapter on natural resources recommends creation of a Natural Resources Council, our chapter on education the creation of a Commission in Aid of Higher Education, our chapter on cultural works, the creation of a Provincial Council of Arts and Letters. For in many instances,

whatever policy be adopted would benefit from being based on thorough investigation, to be carried out with due regard to the particular character of the population of the Province of Quebec, according to concrete requirements of an economic, social and political nature in these present times. This is the case as regards education and social security, among other matters.

A host of particular subjects have scarcely been touched upon in our Report. It was not within our resort to give them that full study which, in any case, would have required widespread sociological and economic investigations as well as a numerous group of specialists. It may suffice to enumerate two or three of these subjects:

(1) The incidence of taxation at its present level and structures on ways of life, functioning of institutions and, consequently, on the evolution of the Province's social and cultural milieu;

(2) The taxes on natural resources, in the present-day economic perspective;

(3) The demographic instability of the rural "milieux" and its incidence on the problem of the towns;

(4) The "regional" character of the Province's physical and economic structure and its consequences as regards organization, settlement, etc.

There is no chapter of the present Report which does not make some reference to one or several major subjects whose intensive study would meet the needs of any country, and particularly of a province placed by geography and history in the situation where the Province of Quebec finds itself.

We, therefore, respectfully recommend to the government of the Province that it should strengthen and increase its own documentation, statistical and research organizations to the full extent that action of that kind lies within the state's competence.

We particularly recommend to it that it should encourage, to the fullest possible extent, organization of research in the universities and higher educational centres. This should be done in all branches of knowledge, but particularly in history (political, social, economic and constitutional), in law, particularly in constitutional law, in geography, demography, economy, sociology, pedagogy, psychology, human relations, and, in general, in the sciences of Man. This is the only way, not only to throw light on this or that problem of immediate practical import,

but also to develop truly higher education, thereby ensuring the production of these great specialists in all categories, men of science and men of syntheses, of whom our modern society stands in such great need.

The Province of Quebec does not escape the lot common to all countries of the western world. All of them are at a stage of their evolution where they must re-interpret their traditional concepts, the aggregate of values of which they are the depositaries, in relation to an internal and external situation whose causes have been created by their own genius but which threaten henceforth to overflow them both from within and from without. The Province of Quebec not only does not escape the common rule but, because of its situation, is subjected to it even more severely than others. The accomplishment of its destiny will be the product of the thought and work of informed men.





# *General Table of Contents*

## **Volume I**

Letter of Presentation .....	
Act Constituting a Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems .....	
The Commission —	
Origin, Mandate and Working Methods .....	

### *GENERAL INTRODUCTION*

Our Task .....	
----------------	--

## **FIRST PART**

### *Historical Outline*

#### *First Section*

CONFEDERATION .....	
---------------------	--

#### *Chapter I*

ITS CAUSES .....	
------------------	--

Causes of Union. Causes of the Federative Character of the Union  
General Reasons. Lower Canada's Special Reasons.

#### *Chapter II*

THE FINANCIAL SETTLEMENT .....	
--------------------------------	--

Financial and Administrative Situation of the Provinces. The Distribution  
of Taxing Powers. The Compromise of Subsidies.

*Chapter III*

VOL. I

THE POLITICAL WORK OF THE FATHERS  
OF CONFEDERATION AND THE SPIRIT  
OF THE FEDERATIVE PACT .....

Powers Ceded to the Federal Government. Powers Retained by the  
Provinces.

*Second Section*

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS FROM 1867  
TO THE PRESENT DAY .....

**First Period: 1867 to 1896**

THE POLITICAL AND JURIDICAL CONQUEST  
OF PROVINCIAL AUTONOMY .....

*Chapter IV*

ONTARIO JOINS BATTLE: THE WORK OF  
OLIVER MOWAT .....

The Nova Scotia Affair. The Escheats and Forfeiture Case. The  
Temperance Act. The Right of Disallowance. Other Contests by Mowat.

*Chapter V*

QUEBEC AND PROVINCIAL AUTONOMY :  
MERCIER'S INFLUENCE .....

Speeches fo Dunkin and Laurier. Ottawa's Initiatives and Quebec's Reac-  
tions. Autonomist Ideas of Mercier and Judge Loranger. The Inter-  
provincial Conference of 1887.

**Second Period: 1896 to 1920**

FINANCE AND PROVINCIAL AUTONOMY .....

*Chapter VI*

THE QUESTION OF SUBSIDIES .....

*Chapter VII*

VOL. I

START OF CONDITIONAL SUBSIDIES .....

Subsidies for Agricultural Education. Subsidies for Technical Education.  
Subsidies for Highways. Other Conditional Subsidies.

*Chapter VIII*

WAR MEASURES .....

Entry of Federal Government into the Direct Taxation Field. Federal  
Attempt to Control Borrowings.

**Third Period: 1920 to 1937**

RISE AND DECLINE OF PROVINCIAL AUTONOMY .....

*Chapter IX*

POST-WAR:

PREPONDERANCE OF PROVINCIAL ACTIVITY .....

General Outline. Old Age Pensions Act. Dominion-Provincial Conference  
of 1927.

*Chapter X*

THE ECONOMIC CRISIS AND ITS REPERCUSSIONS ON  
DOMINION-PROVINCIAL RELATIONS (1930-1937) .....

Social Problems. Constitutional Problems. Problems of Special Grants.  
The Dominion-Provincial Conference of 1935. Conclusion.

**Fourth Period: 1937 to 1955**

REVIVAL AND PROGRESS OF FEDERAL IMPERIALISM ..

*Chapter XI*

THE ROYAL COMMISSION ON DOMINION-PROVINCIAL  
RELATIONS .....

Attitude of the Provinces. Recommendations of the Report. The Con-  
ference of January 1941.

*Chapter XII*

VOL. I

THE REGIME OF TAX AGREEMENTS .....

Wartime Fiscal Agreements (1942). The Conference on Rehabilitation (1945-46). The 1947 Agreements. The Federal-Provincial Conference of December 1950. The Quebec Income Tax of 1954.

*Chapter XIII*

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION (1940-51) .....

Unemployment Insurance (1940). Electoral Redistribution (1943 and 1946). The "Federal Repatriation" of the Constitution in 1949. The Constitutional Conferences of 1950. Old Age Pensions (1951).

*Chapter XIV*

EXPANSION OF THE SPHERE OF FEDERAL ACTIVITY:  
EXPENDITURES FOR PROVINCIAL PURPOSES (1940-1955)

The Program to coordinate Professional Training (1942). Family Allowances (1944-45). National Health and Welfare Program (1948). Federal subsidies accepted by Quebec. Federal subsidies refused by the Quebec Government. Conclusions.

SECOND PART

*Public Finances*

INTRODUCTION .....

*Chapter I*

QUEBEC FINANCES AND FEDERAL SUBSIDIES .....

*First phase:* Special Claims (1867-1884).

*Second phase:* Requests for Revision of Section 118 (1884-1907).

*Third phase:* Conditional Subsidies (1907-1939).

## *Chapter II*

VOL. I

### PROVINCIAL FINANCES AND TAX AGREEMENTS .....

Quebec and the Rowell-Sirois Report Recommendations. Wartime Agreements. Post-war Agreements, 1947-1957. Taxes. Federal-Provincial Conference, 1955.

## *Chapter III*

### EXPENDITURES OF THE PROVINCE OF QUEBEC .....

Expenditures by Main Categories: Legislation. Administration. Protection — persons and properties. Transport and Communications. Health and Social Welfare, Recreational and Cultural Services. Education. Natural Resources and Primary Industries. Debt Service. Conclusions.

## *Chapter IV*

### REVENUES OF THE PROVINCE OF QUEBEC .....

Revenues by Main Categories: The Revenues derived from Taxes and Licenses. Taxes on Individuals, on Estates, on Income and on Corporations. Sales Taxes. Other Taxes (amusements, etc.). Taxes derived from Licenses, Permits and Royalties. Revenues derived from the Quebec Liquor Commission. Revenues derived from Other Sources. Conclusions.

## *Chapter V*

### THE DEBT OF THE PROVINCE OF QUEBEC .....

Amount of the Debt. Service of the Debt and Sinking Funds. Floating Debt. Guaranteed Loans and Commitments. Internal and External Debt. Conclusions.

## *Chapter VI*

### PROVINCIAL BUDGET AND ECONOMIC LIFE .....

The Budget of the Province of Quebec from 1932. The Provincial Budget in Relation to the Gross National Product. The Provincial Budget in Relation to Investments. The Provincial Budget in Relation to Industrial Development.

**REVENUES OF THE VARIOUS CATEGORIES  
OF GOVERNMENTS IN CANADA .....**

Revenues of all Governments in Canada. Tax Revenues of all Governments in Canada. Revenues Derived from Other Sources for all Governments in Canada. Direct Taxes of all Governments. Indirect Taxes Collected by the Federal Government. Revenues derived from Direct and Indirect Taxes by the Federal Government. Governmental Transfers in Canada. Surplus or Deficits of Governments excluding Intergovernmental Transfers. Percentage of Revenues of each category of Governments in Relation to Gross National Product. Revenues of Governments in Canada per capita. Aggregate and Per Capita Revenues of Provincial and Municipal Governments in Canada. Revenues as a Percentage of the Gross National Product. Revenues derived from Taxes collected in the Provinces of Quebec and Ontario.

*Chapter VIII*

**EXPENSES OF THE VARIOUS CATEGORIES  
OF GOVERNMENTS IN CANADA .....**

Expenses of all Governments in Canada. Expenditures in Goods and Services. Expenditures for Personnel. Public Expenses arising from Purchase of Goods and Services on the Private Market. Transfer Payments. Subsidies. Expenses of Provincial and Municipal Governments. Expenses of the Provinces as a Percentage of Gross National Product.

*Chapter IX*

**DEBTS OF THE VARIOUS CATEGORIES  
OF GOVERNMENTS IN CANADA .....**

Amount of Public Debt. Direct and Indirect Debt. Internal and External Debt. Interest on the Debt. Comparison between Direct Debt of the Various Provinces.

*Chapter X*

**PRESENT TRENDS AND CONCLUSIONS .....**

## Volume II

### THIRD PART

# *The Province of Quebec and the French-Canadian Case*

## The Problem of Culture

### *Chapter I*

#### CULTURE, NATION, SOCIETY .....

*Religion and Culture:* The Canadian Milieu. Relations of Religion to Culture. Political Consequences of the Relations between Religion and Culture.

*Culture:* Its Object. Its Content. Intellectual Culture, Human Culture. Culture an Exchange Product. National Culture and General Culture. Culture of the Elite, Popular Culture.

*Transmission of Culture:* State and Nation. Nation and Culture. The National Genius. National and Human Culture. National Culture and Civilization. The Ethnic Milieu.

*The Nation and the State:* Relations Between Nation and State. Heterogeneous State. Political Nationalism. Bi-Cultural Nation?

### *Chapter II*

#### THE CANADIAN CULTURES .....

French-Canadian Culture. Anglo-Protestant Culture.

### *Chapter III*

#### THE SOCIAL CONSEQUENCES OF THE OPPOSITION OF CULTURES .....

Tendencies in opposite direction. Constitutional Evolution. Sociological Evolution. First Period: Expansion. Second Period: Migration. Emigration. Third Period: Urbanization.



THE PROVINCE OF QUEBEC IN THE CONFEDERATION ..

First Political Center of French Canada. Culture and Politics.  
*French-Canadian Culture and Autonomy of the Province:* Provincial Policies and Culture. Federal Culture and Policies. Provincial Autonomy and Canadian "Nation". The Province of Quebec and the Minorities. The French-Canadian Case and Universal Trends.  
*Conclusions.*

FOURTH PART

*Federalism*

INTRODUCTION:

THE FUNDAMENTAL OPTION .....

*First Section:*

GENERAL THEORY OF FEDERALISM .....

Chapter I

FEDERALISM AS A POLITICAL AND JURIDICAL SYSTEM

*Special Nature of the Federative System.*  
*Essential Characters of the Federal System:* Allotment of Powers. Supremacy of the Constitution. Authority of the Courts.

Chapter II

FEDERALISM AS A SYSTEM OF SOCIAL ORGANISATION

*Philosophic and Sociologic Bases:* Christian concept of Man and Society. The Fact of Social Life: Variety and Complexity. The Idea of the Common Good. Principle of the Suppletory Function of Every Collectivity.

*Requirements of the System in Political Life:* Pluralist and Decentralized Organization of the Political Order. Juridical and Practical Recognition of Local and Regional Autonomies. Union Instead of Unification of National Groups.

***Second Section:***

VOL. II

CANADIAN FEDERALISM .....

*Chapter II*

NATURE OF CANADIAN CONFEDERATION .....

Confederation, an Essentially Canadian Work.  
Confederation, Work of the Two National Groups.  
Confederation, Work of the Provinces.  
Confederation, Work of the Imperial Parliament.

*Chapter IV*

PARTICULAR CHARACTER OF CANADIAN FEDERALISM

*Intentions of the Founding Fathers.*  
*Text of the Act.* Basic Principles of the Canadian Constitutional System.  
Breaches Made in the Federative Principle.  
*Privy Council Interpretation.*  
*Governmental Practice.*

*Chapter V*

QUEBEC CONSTITUTIONAL SITUATION .....

Before Confederation. With Confederation. General Situation. Special Situation.

***Third Section:***

THE "NEW FEDERALISM" .....

*Chapter VI*

CONSTITUTIONAL PRACTICES AND THEORIES .....

*General Power to Legislate.*  
*"Unlimited" Power to Tax:* Statement of the Centralizing Thesis. Critique of the Centralizing Thesis. Requirements of the Federative Principle.  
*"Absolute" Spending Power:* Facts. Centralizing Thesis. Critique of the Centralizing Thesis.

PRACTICES AND THEORIES IN THE FIELD OF EDUCATION

*Facts.*

*Centralist Thesis.*

*Critique of the Centralist Thesis:* 1. Theory of Ancillary Powers. 2. Financial Incapacity of the Provinces. 3. Distinction Between Academic Education and Culture. 4. Right of all Governments to contribute to Education of the Individual Education. 5. Requirements of the Common Good. 6. The Universities' National Role and Their Needs.

Chapter VIII

PRACTICES AND THEORIES IN ECONOMIC, SOCIAL  
AND FISCAL MATTERS .....

Constitutional Starting Point. Evolution of Events. Thesis of the Rowell-Sirois Report. Requirements of the "New Economics".

Chapter IX

CRITIQUE OF THE CENTRALIST THESIS  
IN ECONOMIC, SOCIAL AND FISCAL MATTERS .....

**I. *Values at Stake in this Adventure:*** Human Values of a Political Order.  
Human Values of a National Order.

**II. *Veritable Scope of Arguments in Favour of Centralization:*** 1. Federal Government's Historical and Juridical Claims to Direct Economic Life.  
2. The Provinces' Financial Incapacity. 3. Economic Argument: Maintenance of Economic Stability. 4. Argument of a Social Order: A Canadian Social Security Program.

**III. *Possibility of a Truly Federal Policy:*** 1. Autonomy of Policies. 2. Coordination of Policies.

!

## Volume III

### BOOK I

#### FIFTH PART

## *Analysis of Needs and Recommendations*

### *First Section:*

#### PROVINCIAL JURISDICTION:

#### ANALYSIS OF NEEDS .....

### *Sub-Section A:*

#### THE PHYSICAL MILIEU .....

### *Chapter I*

#### TERRITORY AND NATURAL WEALTH .....

Soils. Forests. Fisheries. Mines. Conclusion.

### *Sub-Section B:*

#### THE HUMAN MILIEU .....

### *Chapter II*

#### THE DEMOGRAPHIC FACT .....

### *Chapter III*

#### THE RURAL MILIEU .....

*General Framework of the Rural Economy.*

*Elements of Agricultural Policy:* Agricultural Education and Science. Capital. Agricultural Organization. Constitution of 1867 and Agriculture. The Forest, Factor of Rural Life. Rural expansion. Social Policy of the Country Districts. Industrial Decentralization. Handicrafts, Small Industry.

*Conclusion.*

## HEALTH AND WELFARE .....

### *Introduction.*

**Family and Child Welfare :** Regional Welfare Departments. Social Services. 1921 Public Charities Act and Free Placement of Indigents in Institutions. Domiciliary Aid to Unemployable Indigents. Employable Indigents.

**Special Category of Unemployable:** Old People's Assistance. Assistance to the Blind. Assistance to Invalids.

**Child and Welfare Services:** Assistance to Needy Mothers. Act re: Juvenile Protection Schools. Illegitimate Children. Problem-Children. Juvenile Delinquents.

**Health and Hospitalization:** Federal Policy. Provincial Policy. Municipal Policy.

**State of Hospital Services.**

**Hospitalization Statistics.**

**Staff Problems.**

**Financial Situation of the Hospitals.**

**Solution to Hospital Financial Problems:** Special Hospitals. Children's Hospitals.

**Prevention.**

## Chapter V

## SOCIAL SECURITY .....

### *Introduction.*

**Social Security and Constitutional Order.**

**Contemporary Systems of Social Security :** Liberal and Neo-Liberal System. Socialist System. System of Catholic Inspiration.

**Trends of Social Security in Canada.**

**Social Security in the Province of Quebec:** a) Insurance. b) Social Work. c) Provincial Government.

**Adjustment and Orientation.**

## Chapter VI

## EDUCATION: I—General Educational Problems .....

**General Educational Problems:** Basic Principles of School System. Main Factors of Educational Problem.

**School Population:** School Enrolment from 1930 to 1953. State of Enrolment in 1952-53. Forecasts.

**Financial Problem:** Educational Cost from 1944 to 1952-53. Institutional Share of Financing Education in the Province. The Case of Private Institutions. The Student and His Family.

EDUCATION: II—Problems Special to Main Sections .....

**Public Schools:** Fusion of Certain School Municipality. Central School Boards.

**Classical Colleges:** Integration of Colleges in the financial educational System. Methods of Solution.

**Universities:** Financial Problems. Effort at solution.

**Elementary and Intermediate Professional Schools:** Recent Evolution and Demographic and Financial Forecasts. Some Problems Special to Technical Education: a) Necessity of a Technical Normal School. b) Financing. c) Federal Government Aid.

**Recruiting and Training of Teaching Personnel:** The Teaching Profession. Teacher Training.

**Adult Education.**

**Conclusions.**

Chapter VIII

EDUCATION: III—Protestant Education .....

**History.**

**Revenue Sources.**

**Divergent Ideas on Education.**

**Problems Special to Protestant Education in Québec:** Wide Dispersion of Population. Transport Problems. Teaching Staff Problems. Future Needs and Recommendations.

**Conclusion.**

Chapter IX

CULTURAL ACHIEVEMENTS AND NEEDS .....

**Public Librarians:** Present Situation. Municipal Libraries. Associations' Public Libraries. Regional Libraries. School Libraries. Other Libraries. Present Legislation. Conclusions.

**Museums:** Montreal Museum of Fine Arts. Provincial Museum.

**Music:** Montreal Symphony Orchestra. Quebec Symphony Orchestra. Montreal Women's Symphony Orchestra. Jeunesses Musicales du Canada.

**Theatre — Radio — Movies Pictures — Television.**

**Concert Hall and Theatre Hall.**

**French Language Publication in Canada.**

**Folklore.**

**Cultural Offices:** Truly Cultural Offices. Consultative Commission.

*Provincial Government Cultural Initiatives:* Aid to Groups or Individuals. State Enterprises. Provincial Museum. Provincial Archives. Inventory of Artistic Works. Historic Monuments Commission. Saint-Sulpice Library. Montreal and Quebec Schools of Fine Arts. Conservatory of Music and Dramatic Art. Biogeographic Service. Montreal Botanic Garden. Zoological Gardens. Geological Gardens. Astronomic Observatory and Planetariums. Shrines. Young Naturalist Groups. Provincial Co-ordinative Service.

## *Chapter X*

### SPECIAL PROBLEMS SUBMITTED TO THE COMMISSION

#### *Introduction.*

*Supreme Court:* Critics. Suggested Reform. Juridical Status of Supreme Court. Method of Appointing Judges.

#### *Legislation on Insurance.*

*Companies with Federal and Provincial Charters.*

*Road Transport:* Road Traffic.

#### *Immigration.*

*Projected Federal District and Quebec Rights.*

*St. Lawrence Deep Waterway.*

#### *Civil Defence.*

*Tobacco Taxes.*

#### *Stream Pollution.*

*Taxation of Governmental Properties.*

#### *Educational Movements.*

*Regional Studies:* Saguenay Country. Magdalen Islands. Gaspesia.

## *Chapter XI*

### THE FINANCIAL NEEDS OF THE PROVINCE OF QUEBEC

*The Social Economic Conjuncture:* Economic and Social Aspects.

*The Financial Needs of the Province of Quebec:* Legislation. Administration. Protection of Persons and Property. Transport and Communications: administration, maintenance, construction, and repairs of Roads. Health and Social Welfare. Labour. Social Allowances. Recreation and Cultural Services.

*Education:* University Education. Secondary Education. Pedagogic Education. Primary Education. Specialized Education.

*Natural Resources and Primary Industries.*

*Provincial Parks.*

*Housing Problem.*

*Debt Service.*

*Conclusion.*

# Volume III

## BOOK II

### FIFTH PART

# *Analysis of Needs and Recommendations*

## *Second Section:*

### MUNICIPAL AND SCHOOL PROBLEMS .....

#### *Chapter I*

### EVOLUTION OF MUNICIPAL INSTITUTIONS .....

Changes in Road Transport. Social Security. Abrupt Fluctuations of Economic Activity. Creation of the Municipal Commission. Hygiene and Health. Diverse Municipal Activities. Protection of Municipal Resources. Conclusion.

#### *Chapter II*

### FINANCIAL SITUATION OF THE MUNICIPALITIES .....

*I—Expenditures of the Municipalities:* Joint Expenditures for Municipal and School Corporations as an Aggregate. Joint Expenditures of Municipal and School Corporations by Category: a) Gross Expenditures. b) Net Expenditures. Expenditures of Municipal Corporations and School Corporations considered separately. Expenditures considered according to Municipal Divisions. Comparison of the Expenditures of each Municipal Division.

*II—Revenues of the Municipalities:* Revenues considered in the aggregate. Revenues of Municipal and School Corporations considered separately. Revenues considered according to types of Municipalities.

*III—Debt of the Municipalities:* Composition of the total bonded debt. Distribution of the gross bonded debt among municipal groups defined according to types. Municipal debt and school debt considered separately: Bonded debt for road purposes; bonded debt for self-supporting public services. Bonded debt for various purposes. Capital expenditures and fixed assets of Municipal and School Corporations: 1) Variation of capital expenditures for Municipal and School Corporations. 2) Fixed assets and bonded debt of Municipal and School Corporations. Conclusions: the Depression; War Period; Post War.



## MUNICIPAL PROBLEMS .....

*Urbanization.**Industrialization.**Metropolitan District of Montreal:* a) Clearance and rebuilding of Insalubrious Areas. b) Street reconstruction. c) Municipal recreational services.*Other Urban Municipalities:* a) Welfare and Public Charities. b) Protection Services and General Administration. c) Public Education.*Rural Municipalities:* a) The School Problem. b) Water and Sewer System. c) Fire Prevention. d) Planning of Rural Territory.

## Chapter IV

## THE CAPITAL AND THE METROPOLIS .....

*City of Quebec:* Factors which have brought about and still prolong this financial instability: Non-taxable properties. Public Charities. Education. Borrowings and public works. Suggestions. Recommendations.*City of Montreal:* Financial situation at beginning of the depression. Situation prior to municipal financial reorganization. Fiscal year 1953-1954. Public Charities Expenditures. Bonded Debt.*Conclusions:* General Considerations.

## Chapter V

## FINANCIAL NEEDS OF LOCAL INSTITUTIONS .....

## Chapter VI

## GENERAL CONCLUSIONS .....

*Introduction.**General Principles:* Marginal Zones and Satellite Municipalities.*Expenditures:* Welfare and Public Charities; Roads; Sale Tax and Gasoline Taxes; Town Planning and Housing.*Indebtedness and Debt Service.**Revenues:* Tax on Real Property; Basis of Realty Tax; Different kinds of Taxable Property; Valuation and Methods of Valuing Realty; The Tax Rate; Exemptions and Commutations of the Realty Tax; Interrelations of Realty Tax Policy on the Municipal Level.*Other Revenue Sources:* School Commissions.*Third Section:*

## FISCAL AND FINANCIAL RELATIONS .....

## Chapter I

## STATEMENT OF PRINCIPLES .....

## THE FISCAL PROBLEM .....

*Federal Position.**Proposed Settlements.**Proposals of the Province of Ontario:* Distribution of Revenues. Distribution of Powers. Federal-Provincial Relations.*Proposals of the Chambres de Commerce.**Proposals of the Federal of Industrial Unions:* Principle of Proportional Fiscal System; Principle of Financial Equilization; Principle of Economic Stabilization.*Proposals of the Institute of Chartered Accountants.**Proposals of the Canadian Manufacturers Association:* Deductibility.*The real Problem.*

## Chapter III

## THE BASIC PREMISES OF A FISCAL RE-ADJUSTMENT ....

*Introduction.**I—Fiscal System and Ideological Option. Man and the State. Tax Limitations.**II—Fiscal System and Politico-Constitutional Option. Sharing of Fiscal Resources.* Canadian Constitution's Fiscal Provision. General Role of Interpretation. The Indirect Tax. The Direct Tax. Rule for sharing the Direct Tax. Fiscal Policy and Social Security. Fiscal Re-Adjustment and Financial Equalization. Concrete Data of a Fiscal Re-Adjustment according to the Constitution. Transfer of Revenues and of Charges. Deficitary Provinces. Fiscal Equalization and Corporation Income Tax. Equalization and Individual Income Tax and Succession Duties. Balancing of the Federal Budget. Redistribution according to Sources of Individual Income Tax. Case of the Maritime Provinces.*III—Provinces and Financial and Anti-Cyclic Policy.**IV—Interprovincial and Federal-Provincial Coordination of Policies.*

## Chapter IV

## INTERMEDIATE SOLUTIONS — TEMPORARY SOLUTIONS

*Intermediate Solutions.**Temporary Solutions.**Federal Subsidies.**Reparation for prejudice suffered through the Fiscal Agreements.**General Outline and Summary of Recommendations* .....*Table of Contents* .....

## Volume IV

# *Documentation*

### First Part

Section	Page
INTRODUCTION .....	
1 PUBLIC FINANCES .....	
a—Government of the Province of Quebec .....	
b—Municipalities and School Commissions .....	
c—Government of Canada .....	
d—Governments in Canada: Federal, Provincial and Municipal .....	
e—Explanatory Statements of Financial Proposals and Fiscal Agreements .....	
2 EDUCATION .....	
3 HEALTH AND HOSPITALIZATION .....	
4 ECONOMY AND DEMOGRAPHY .....	
5 FINANCIAL NEEDS .....	

### Second Part

#### Appendice

I Analytical Tables of the Finances of Municipalities and School Commissions of the Province of Quebec .....	
II Urbanization of the Population of the Province of Quebec .....	
III British North America Act and its Amendments .....	
IV Statute of Westminster .....	

### Third Part

BIBLIOGRAPHY .....	
ALPHABETICAL LIST OF BRIEFS .....	
LIST OF WITNESSES .....	

