



# *rapport*

DE LA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE  
SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS

# *Rapport*

de la

## COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

sur les

## PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS



**Volume III**

*Cinquième partie :*

**ANALYSE DES BESOINS ET RECOMMANDATIONS**

**Tome I**

**LA JURIDICTION PROVINCIALE**

**PROVINCE DE QUÉBEC**

**1956**



Cinquième partie

*Analyse des Besoins*  
*et*  
*Recommandations*



## **PREMIERE SECTION**

# **La juridiction provinciale : analyse des besoins**

### **PREAMBULE**

Les corps publics (municipalités, commissions scolaires), les associations professionnelles, les groupements sociaux de toute catégorie, les institutions diverses (enseignement, santé, assistance, entraide) qui ont comparu devant la Commission, ne se sont pas contentés d'exposer et de justifier leurs besoins financiers respectifs. Ils ont, en outre, chacun dans ses perspectives propres, fait de nombreuses suggestions touchant les initiatives qui pourraient être prises par les pouvoirs publics pour redresser ou, selon le cas, fortifier certaines tendances, adapter les services de l'Etat aux exigences rapidement changeantes des divers secteurs de l'activité collective et, dans l'ensemble, répondre de mieux en mieux aux justes aspirations de la population tout entière.

Pour nous conformer à l'esprit et à la lettre de la loi qui crée notre Commission, et répondre à la légitime attente des personnes et des groupes qui ont comparu devant nous, et dont plusieurs ont consacré de longs efforts et des sommes considérables à la préparation de leurs mémoires, nous croyons devoir tenter ici une synthèse des vues exprimées et des suggestions formulées à l'adresse du gouvernement de la Province. Nous nous en tiendrons cependant à celles qui, impliquant des déboursés et pouvant avoir une incidence sur le budget et donc sur le régime fiscal, entrent ainsi, au moins indirectement, dans les limites de notre mandat.

L'enquête a été pour des milliers et des milliers de personnes, s'exprimant par l'intermédiaire d'institutions ou de groupes, l'occasion d'une prise de conscience en profondeur, non seulement de leurs responsabilités propres en tant que chargés d'oeuvres, mais aussi des conditions dans lesquelles la vie sociale et politique de la Province est appelée désormais à se développer. Jamais peut-être la pensée profonde de la Province ne s'est exprimée avec autant d'ampleur et de force sur des questions aussi fondamentales.

Si, dépassant les propositions concrètes, on cherche à saisir cette pensée telle que, implicitement ou explicitement et en des formes indéfiniment variées, elle s'exprime à travers l'ensemble des mémoires, on peut la formuler dans les quelques propositions suivantes:

## **EN CE QUI TOUCHE LA STRUCTURE DE L'ETAT CANADIEN**

**A — Politique et constitutionnelle :** a) Foi dans le fédéralisme comme dans le seul mode d'organisation conforme à la diversité géographique, économique, sociale et culturelle du pays et de ses habitants. b) Ni séparatisme, ni centralisme, mais invitation aux chefs politiques à interpréter selon les exigences du fédéralisme — souveraineté égale des pouvoirs chacun en son secteur propre, coordination, mais non subordination — toute partie de la Constitution pouvant prêter à discussion, selon l'habitude suivie jusque il y a une quinzaine d'années.

**B — Politique et sociale :** a) Mission particulière de la province de Québec dans la Confédération en tant que foyer national du Canada français et gardienne principale de l'une des deux cultures en présence au Canada. b) Nécessité pour la province de Québec, en tant qu'unité politique autonome, et pour le Canada français, en tant qu'élément culturel reconnu par la Constitution, de collaborer à l'édification d'une société canadienne cohérente et forte. Nécessité, en retour, pour l'élément anglo-canadien, prépondérant dans les neuf autres provinces, et pour le gouvernement fédéral, de respecter le particularisme et les prérogatives des Canadiens français, partout où le mouvement de la vie les a amenés et parfois forcés à s'établir, et de collaborer avec la province de Québec, centre politique du Canada français, à l'accomplissement de sa mission propre.

## **EN CE QUI A TRAIT AU ROLE DE L'ETAT**

**A —** Conviction largement établie que, sans se substituer à l'initiative et à la responsabilité des individus et des groupes, l'Etat devra désormais prendre une part plus étendue au fonctionnement et au développe-

ment de la vie commune; ni libéralisme, ni dirigisme ou socialisme, mais action organique, complétive et coordonnatrice.

B — Sentiment profondément enraciné que la province de Québec, comme première responsable du sort présent et à venir du Canada français, doit faire effort pour conformer sa politique aux exigences profondes et permanentes (implications philosophiques, langue, mode traditionnel d'intégration dans la vie individuelle et collective) de la culture canadienne-française — qu'il s'agisse d'initiatives proprement culturelles comme l'enseignement et l'éducation scolaires et extra-scolaires ou d'initiatives qui, sans être culturelles dans leur objet spécifique, ont une influence sur la culture dans la mesure où, par leur inspiration, elles en perpétuent et en fortifient l'esprit. Conviction également, que le gouvernement fédéral, comme administrateur d'une partie du bien commun, doit, selon l'esprit du fédéralisme, laisser à la province de Québec les ressources financières dont elle a besoin pour s'administrer elle-même selon sa juridiction, et que, dans l'exercice de ses juridictions propres, il doit répondre aux exigences de la culture canadienne-française tout autant qu'il correspond à celles de la culture anglo-canadienne — les deux groupes ayant un droit égal à la justice.

Nous ne prétendons pas que les principes formulés ci-dessus peuvent être relevés tels quels dans tous les mémoires ou dans tel ou tel mémoire particulier. Mais il suffit, ayant entendu les exposés et participé à la discussion, de parcourir aujourd'hui la table analytique des centaines de sujets étudiés pour être convaincu que dans l'ensemble ces principes sont ceux qui, tantôt sous un angle et tantôt sous l'autre, animent, à quelques rares exceptions près, les personnes et les groupes qui ont demandé à comparaître devant la Commission. C'est donc dans ce large éclairage que doivent être considérées les propositions concrètes dont les chapitres ci-après tracent le tableau.

\*

\* \*

Tout pays se gouverne, sous l'empire de la morale et du droit, selon sa réalité à un moment donné de son évolution historique. Cette réalité est physique (le territoire et son potentiel économique) et humaine (le peuple, ses caractères propres, ses virtualités diverses).

Partant de là, on peut partager en deux grandes classes les recommandations et suggestions qui ont été formulées devant la Commission: celles qui ont trait à l'aménagement du territoire et des ressources naturelles; celles, beaucoup plus nombreuses, qui se rapportent aux problèmes du milieu humain.



**SOUS-SECTION A**

**Le milieu physique**



## CHAPITRE I

# Le territoire et les richesses naturelles

Au point de vue politique (organisation économique et sociale, administration), la superficie et la structure du territoire sont évidemment d'une importance majeure. La province de Québec est la plus vaste des dix provinces canadiennes : 594,860 milles carrés ou 335,270,400 acres. Partagée en deux sections d'inégales dimensions par le St-Laurent, elle est formée de trois grandes régions géologiques, elles-mêmes subdivisées en régions économiques nettement différenciées par le climat, la nature et la répartition des richesses naturelles et qui, plus ou moins liées entre elles, sont ordonnées au fleuve comme à leur axe commun.

1) *Le Plateau laurentien* (300 millions d'acres), qui occupe tout le nord et l'ouest à partir d'une ligne qui relierait Hull à Québec et suivrait ensuite la rive nord du St-Laurent jusqu'à Belle-Isle. Formé des roches les plus anciennes du globe, il renferme : a) de riches dépôts minéralisés : les découvertes récentes de titane et de fer donnent déjà une grande importance économique à d'immenses étendues nordiques qui jusqu'ici semblaient improductives; b) les plus vastes réserves forestières de la Province; c) les plus puissantes sources d'énergie hydro-électrique, dont une partie seulement est aménagée; d) quelques-unes des plus belles régions agricoles : Lac St-Jean, Abitibi et Témiscamingue qui peuvent encore fournir de 9 à 12 millions d'acres de terre propre à la culture; e) de vastes territoires de pêche maritime dont l'exploitation peut être encore largement développée.

2) *Le Plateau appalachien*, qui occupe le sud-est depuis la frontière des Etats-Unis jusqu'à l'extrémité orientale de la Gaspésie. D'origine géologique moins ancienne que le plateau laurentien, ce territoire a subi

davantage l'action de l'érosion et des glaciers. Il comprend les Cantons de l'Est, le Bas St-Laurent et la Gaspésie, et offre des ressources de même nature que le Plateau laurentien, bien que de répartition et de volumes différents.

3) La *Plaine du St-Laurent*, qui s'étend des deux côtés du fleuve entre les Laurentides et les Appalaches, depuis la frontière de l'Ontario et des Etats-Unis jusqu'au comté de Matane inclusivement. Elle mesure 80 milles de largeur entre Lachute et Granby et une vingtaine de milles seulement à la hauteur de Québec. Vers l'aval, elle comporte une étroite bande de terre sur la rive nord jusqu'à Beauré, et sur la rive sud jusqu'à Matane. Formée d'alluvions de la mer Champlain, cette région est la plus récente de la Province. Par son climat, sa fertilité, l'ancienneté et la densité de la population, la proximité des marchés, elle en est "la partie vitale".

La structure et la configuration de son territoire rattachent la province de Québec à une aire géographique qui excède largement ses frontières, de sorte que son économie n'est pas autonome, mais partie d'un ensemble beaucoup plus vaste en fonction duquel elle doit d'organiser.

Historiquement cependant, et pour des raisons déjà évoquées, elle a d'abord été agricole. Aujourd'hui encore, l'agriculture joue un grand rôle dans son économie. Son patrimoine arable, bien que peu étendu par rapport à l'ensemble du territoire (10% environ) est cependant en soi, et par rapport au patrimoine agricole d'autres pays, fort important. En fait, il est aussi vaste que l'ensemble des terres arables de la Belgique, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suisse; plus vaste que ceux de la Suède et du Danemark réunis, et les espaces disponibles représentent encore l'équivalent d'un autre Danemark. La Province possède donc de quoi assurer la subsistance d'une nombreuse population agricole — moyennant une politique attentive aux conditions climatiques, physiques et économiques des diverses régions.

Mais les principales ressources de la Province sont industrielles. A cause de sa situation géographique, de la structure de son territoire, de la nature et de la répartition de ses ressources, elle est restée, à venir jusqu'en ces dernières années, en dehors de la zone de grande concentration économique du continent — sauf Montréal comme terminus de la navigation océanique. Mais depuis la première grande guerre, surtout depuis vingt-cinq ans, l'essor industriel s'accélère et se généralise : Lac St-Jean, Saguenay, Cantons de l'Est, Abitibi. L'abondance et la diversité des ressources, surtout forêt et mines, et son énorme potentiel hydro-électrique, la destinent à un puissant avenir industriel.

Pour plusieurs années encore, cependant, et précisément à cause des facteurs que nous venons d'énumérer, il faut s'attendre qu'elle attire surtout les industries primaires, c'est-à-dire celles dont l'objet est l'exploitation directe des richesses naturelles (bois, minéraux), ou qui requièrent un fort volume d'énergie électrique (aluminium, industrie électro-métallurgique, électro-chimique).

Ajoutons que l'exploitation coordonnée des ressources naturelles et la décentralisation de l'industrie sont une des conditions de la stabilité économique et sociale des régions rurales — et que les industries primaires sont celles qui peuvent trouver le plus avantageux de s'y établir.

Pour toutes ces raisons, l'avenir industriel et l'expansion économique de la Province paraissent donc être, pour longtemps encore, liés d'abord à l'exploitation des ressources naturelles. Par suite, une politique très attentive de conservation et de valorisation des ressources diverses s'impose comme une condition de progrès.

Partant de là, plusieurs des groupes qui ont comparu devant la Commission ont abordé directement ou indirectement le problème de la conservation et de l'exploitation rationnelle des ressources naturelles<sup>1</sup>. Dans l'ensemble, voici, regroupées et coordonnées, les principales suggestions et recommandations qui ont été formulées.

Notons d'abord que le territoire et les richesses naturelles sont l'assise économique de l'autonomie provinciale, que tous les mémoires sans exception, ou bien réaffirment ou bien considèrent comme indiscutable la juridiction de la Province en ce domaine. Il s'en suit que la Province a seule l'initiative des mesures à prendre pour en assurer la conservation et l'exploitation rationnelle. Ce qui toutefois, en certains cas précis (exploration, relevés et inventaires, cartographie, etc.), et à des conditions bien déterminées, n'exclut pas une certaine collaboration du gouvernement fédéral, voire nécessite la coordination des efforts du gouvernement de la Province et ceux du gouvernement fédéral, chacun agissant dans la limite de sa juridiction propre.

---

(1) La Corporation des Agronomes, la Corporation des Ingénieurs forestiers, L'Action Nationale, L'A.J.C., l'Association forestière du Bas St-Laurent et de la Gaspésie, la Société St-Jean-Baptiste de Montréal, la Cité de Lévis, Mgr N.-A. Labrie, évêque du Golfe St-Laurent, la Société St-Jean-Baptiste d'Alma, l'Ouest commercial et professionnel, la Fédération des Commissions scolaires catholiques du Québec, l'Association des Professeurs de carrière de l'Université Laval, la Société canadienne d'Histoire Naturelle, la Corporation des Ingénieurs professionnels.

## Les sols

La Province a besoin d'une politique de conservation et de valorisation des sols arables d'autant plus attentive que son domaine cultivable ne représente qu'une faible proportion de son territoire, et que pour peu que l'expansion colonisatrice se maintienne, il sera entièrement occupé d'ici deux autres générations.

Les sols, de qualité variable, sont répartis entre plusieurs régions à caractère physique et climatique très différencié; en bien des endroits, ils sont menacés de dégradation, voire de destruction par les divers phénomènes de l'érosion accélérée et par la déperdition des principes de fertilité.

Or, de la conservation, de l'amélioration et de l'utilisation rationnelle des sols dépend le destin de l'agriculture. L'abaissement des prix de revient est nécessaire si l'agriculteur de la Province doit soutenir la concurrence sur le marché intérieur et les marchés étrangers. Un sol fertile, utilisé selon sa "vocation" propre, est la première condition de hauts rendements et de bas prix de revient.

La Province a déjà pris plusieurs initiatives qui concourent à la conservation et à une meilleure utilisation des sols : drainage, fertilisation chimique et chaulage, relevés pédologiques et classification des terres, concours de ferme, etc. Ces initiatives qui dépendent des ressources financières dont dispose le gouvernement ont déjà produit de bons résultats. Beaucoup reste à faire cependant, pour en assurer la pleine efficacité.

D'autres réalisations devront s'effectuer le plus tôt possible. Un plan complet de conservation et d'utilisation rationnelle fait appel à plusieurs disciplines : biologie, génie, sylviculture, agronomie, etc.

Si un plan de conservation s'inspire, dans l'ensemble, de principes généraux, il doit être conçu en fonction d'une région déterminée, de son climat, de sa topographie, de ses sols, de sa végétation, etc. Les méthodes mises en oeuvre doivent s'adapter au milieu. C'est pourquoi les plans de conservation mis en vigueur dans les autres provinces et aux Etats-Unis, tout en ayant valeur d'exemple, ne peuvent être appliqués dans le Québec sans avoir été complètement repensés en fonction du caractère propre de la Province elle-même et de chacune de ses régions en particulier.

Il s'ensuit qu'un programme de conservation doit nécessairement s'inspirer et s'accompagner d'un programme de recherches portant sur l'ensemble des conditions nécessaires à la pleine valorisation des sols.

L'organisation systématique de la conservation des sols est une entreprise de grande envergure, à la réalisation de laquelle, étant donné les ressources financières limitées dont elle dispose, la province de Québec devra nécessairement procéder par étapes. Elle sera une oeuvre de coopération de la Province, des cultivateurs, des municipalités et du gouvernement fédéral. La Province, ayant seule juridiction en cette matière, doit en prendre l'initiative. Les cultivateurs, comme propriétaires, doivent comprendre la nécessité d'un effort de mise en valeur dont ils seront les premiers bénéficiaires. Les municipalités rurales devront participer aux plans régionaux. Enfin, le gouvernement fédéral lui-même, sans porter atteinte à l'autonomie de la Province, peut, par ses grands services techniques, apporter un puissant concours comme il l'a fait d'ailleurs dans les provinces des Prairies et dans l'Ontario. Il s'agit ici de l'un de ces domaines où la collaboration du gouvernement fédéral, pourvu qu'elle demeure dans ses limites, peut être de la plus grande efficacité.

Pour l'instant, on a émis l'avis que la Province devrait :

1) s'assurer, aux conditions voulues de stabilité et d'efficacité, les services de spécialistes en conservation des sols;

2) former au sein du Conseil de Recherches agricoles un comité de conservation et d'amélioration des sols, qui travaillerait en liaison étroite avec les organismes provinciaux et fédéraux de recherches.

De là devrait sortir, à plus ou moins brève échéance, un Conseil des ressources naturelles (formé d'agronomes, d'ingénieurs forestiers, d'ingénieurs en hydraulique, etc.) qui élaborerait un plan compréhensif de conservation des ressources renouvelables, et en dirigerait la réalisation, région par région, selon le caractère propre à chacune.

## Les forêts

Les raisons qui motivent une politique de conservation des sols et les principes généraux qui la régissent s'appliquent *mutatis mutandis* à la conservation de la forêt.

Les causes de détérioration et de destruction de la forêt, incendies, insectes, maladies, vieillissement et désuétude, nécessitent cependant d'autres modalités d'action. La forêt a une influence considérable sur l'équilibre biophysique du sol. Elle est aussi l'un des grands facteurs de la stabilité de l'économie de la Province. En conséquence, tout programme de conservation des ressources renouvelables doit, dans la plupart des régions, être conçu et organisé en fonction de la forêt, de ses relations avec le régime des eaux, la conservation et la fertilité des sols.

Quant au reste, les exigences sont les mêmes : a) un personnel spécialisé, aussi diversifié et aussi nombreux que l'ampleur et la complexité de l'entreprise l'exigent; b) des centres de recherches bien organisés, bien outillés, soigneusement coordonnés; c) des services d'éducation et de publicité destinés à rendre le public de toutes les classes sociales et de tous les milieux, conscient de la place que les richesses diverses du territoire, et notamment la forêt, occupent dans son existence quotidienne; d) élaboration et réalisation par étapes d'un plan général de conservation des ressources, adapté aux exigences particulières des diverses régions de la Province.

La mise en marche et le développement systématique d'un programme compréhensif de conservation et d'amélioration des ressources forestières entraînera, cela va sans dire, des mises de fonds considérables. Ces dépenses seront largement compensées quand les diverses mesures mises en oeuvre commenceront à produire leurs bons effets; au départ, elles représenteront cependant un fardeau assez lourd. Aussi la Province a-t-elle le droit de compter sur les concours financiers nécessaires à un tel projet. En premier lieu, celui des entreprises elles-mêmes, puisque l'exploitation du domaine leur est confiée et qu'elles en sont les premières bénéficiaires. En second lieu, celui du gouvernement fédéral qui tire de l'impôt sur les entreprises forestières de très importants revenus.

On a en effet attiré l'attention de la Commission sur l'inégalité du partage entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial des revenus fiscaux ou domaniaux dérivés de l'exploitation forestière. Les redevances, droits de coupe, impôts divers sur le capital et les bénéfices des entreprises forestières ont en moyenne, en ces dernières années, rapporté à la Province une quinzaine de millions de dollars annuellement. Un tiers de ce revenu est consacré à la protection et à l'aménagement du domaine forestier. Les entreprises, de leur côté, sont tenues de pourvoir à la protection et à l'aménagement des réserves dont elles sont les détentrices. Or, de son côté, le gouvernement fédéral tire de ses divers impôts sur les entreprises forestières de la province de Québec des revenus dont la moyenne annuelle dépasse les cent millions de dollars. Et sa contribution à la conservation et à l'aménagement du domaine forestier est nulle. A peine verse-t-il quelques centaines de dollars en subsides à une association dont l'objet est l'éducation du public touchant la forêt et son rôle dans l'économie de la Province. Pendant ce temps, le capital forestier s'épuise — sinon dans son ensemble, du moins dans les régions où l'exploitation est le plus rémunératrice.

Pareille situation ne peut durer indéfiniment sans graves conséquences. Et si la Province doit mettre en marche un vaste programme de conservation et de restauration, il est d'élémentaire justice que le gouvernement fédéral ne crée pas une situation fiscale qui l'empêche de se procurer les ressources nécessaires. Ici se pose tout le problème de la taxation par le gouvernement fédéral des entreprises qui exploitent les ressources naturelles. Certains dégrèvements sont accordés aux entreprises minières. Il y aurait certainement lieu d'élaborer une politique fiscale qui tienne compte à la fois du rôle capital de la forêt dans l'économie d'une province comme le Québec, de la juridiction du gouvernement provincial sur les ressources naturelles et de la nécessité de laisser à celui-ci les ressources financières dont il a besoin pour en assurer la conservation et l'exploitation rationnelle. Si le gouvernement fédéral consentait, sous forme de dégrèvement d'impôt, la même proportion de son revenu de provenance forestière que le gouvernement de la Province consacre lui-même à l'amélioration du capital forestier, c'est de vingt-cinq à trente millions de dollars qui pourraient servir à cette fin. Etant donné, d'une part, l'état actuel de la forêt et, d'autre part, son importance dans l'économie de la Province, ce montant ne paraît pas exagéré. Ajoutons, au surplus, qu'il s'agit là d'un placement dont le rendement bénéficiera, avec le temps, au gouvernement fédéral lui-même.

Nous recommandons donc qu'une étude très attentive de la question soit faite, et qu'une entente soit conclue à ce sujet entre les deux gouvernements.

La même entente pourrait d'ailleurs assurer la collaboration des services techniques du gouvernement fédéral à un tel programme sans qu'il en coûte beaucoup à ce dernier. 1) *Cartographie aérienne*. — La photographie aérienne à des fins militaires pourrait être faite à une échelle qui en permette l'utilisation aux travaux d'inventaire et d'aménagement forestier. 2) *Protection contre le feu, les insectes, les épidémies*. — Lorsque l'un de ces fléaux prend les proportions d'une catastrophe, le gouvernement fédéral pourrait aider à le combattre. L'armée aérienne du Ministère de la Défense nationale en de telles circonstances pourrait être d'un secours inestimable. Une équipe d'aviateurs bien entraînés et munis d'appareils appropriés pourrait être gardée sur pied. Les gouvernements provinciaux y feraient appel en cas de danger. 3) *Météorologie et climatologie*. — Le gouvernement fédéral pourrait se charger de transmettre d'une Province à l'autre les renseignements recueillis dans les diverses parties du territoire et hors du pays. 4) *Recherches*. — Comme dans le cas des sols, les conclusions de recherches faites à l'étranger sur les problèmes forestiers ne peuvent,

sans adaptation, s'appliquer dans la Province. Chaque province doit donc avoir son propre service de recherches scientifiques appliquées à la forêt. La province de Québec possède les cadres d'un tel service. Il importerait de le développer le plus vite possible et de le faire travailler, sur pied d'égalité, en coopération avec les divers services scientifiques du gouvernement fédéral et des autres provinces. Car en pareille matière, ni un pays ni une province ne sauraient s'isoler. 5) *Aménagement et dragage des rivières.* — D'immenses portions de territoires, sont improductifs ou bien voient la valeur de leur peuplement forestier considérablement diminuée du fait d'un mauvais drainage des cours d'eau. Dans le cas des rivières navigables et flottables, le dragage pourrait s'exécuter conjointement par les deux gouvernements.

Une étude attentive des diverses données d'une politique compréhensive de conservation et d'amélioration des ressources naturelles révélerait certainement beaucoup d'autres points au règlement desquels les deux gouvernements pourraient coopérer, sans sortir de leur juridiction respective, simplement en coordonnant leurs efforts.

### **Pêcheries**

Une politique générale de conservation et d'amélioration de la forêt et des sols contribuerait déjà efficacement à la conservation et à l'amélioration des autres ressources renouvelables : eau et faune. Celles-ci devraient cependant faire l'objet d'études et de mesures appropriées. Déjà le Ministère des Pêcheries a mis sur pied des services de recherches dont les travaux contribuent largement à la fois à mieux faire connaître et apprécier les ressources de la province et à en tirer un meilleur rendement économique : offices de biologie marine et d'eaux douces. Ces services auraient évidemment leur place dans le Conseil des ressources naturelles dont la création éventuelle a été recommandée.

### **Les mines**

Les ressources épuisables posent, cela va sans dire, un problème tout différent. Il ne peut être question ici de conservation au sens où on l'entend des ressources renouvelables, mais d'exploration du territoire et d'études scientifiques diverses en vue d'une meilleure connaissance et d'une plus complète utilisation des richesses minières. Comme dans le cas des sols et de la forêt apparaît ici le problème de la coordination des activités respectives du gouvernement fédéral et du gouvernement

provincial, et du partage entre l'un et l'autre des revenus fiscaux de provenance minière.

La Province ayant la propriété du sol et du sous-sol, il lui appartient de procéder à la mise en valeur des richesses minières. Le Ministère des Mines, outre sa propre administration, a mis sur pied deux grandes catégories de services : a) les services du génie minéral, dont l'objet est la préparation de la carte géologique, l'étude des gîtes minéraux, le maintien de laboratoires d'essais, d'analyses et de recherches, l'inspection des mines, etc.; b) les services de génie civil qui procèdent à l'aménagement des territoires miniers : chemins, ponts, drainage, centres d'habitation, etc.

Sans qu'il y ait entente entre les deux gouvernements, le gouvernement fédéral apporte cependant de l'aide au développement minier de la Province. Ses principales contributions touchent aux levés topographiques, hydrographiques et géodésiques, ainsi qu'à la cartographie qui en découle; aux travaux géologiques en vue d'aider la prospection et la mise en marche de nouvelles exploitations; aux études géophysiques comportant des levés aéromagnétiques; à la recherche de nouveaux procédés métallurgiques et à l'amélioration des procédés en usage; aux enquêtes statistiques et aux études économiques des marchés extérieurs, etc. Entre les deux ministères, celui de Québec et celui d'Ottawa, il y a échange de renseignements.

Les principales contributions du gouvernement fédéral ont trait aux levés topographiques et à la carte géologique. La cartographie est de juridiction provinciale puisqu'elle est nécessaire à la connaissance du pays et à la mise en valeur de ses richesses. Mais pour fins de défense, de commerce et de transport, le gouvernement fédéral a aussi besoin de cartes détaillées. De sorte qu'entre les deux gouvernements s'ouvre un champ fertile de coopération dont les modalités pourraient être aisément définies.

D'un autre côté, le gouvernement fédéral procède à des études géologiques locales — sans entente avec le gouvernement provincial qui a pourtant l'initiative en pareille matière. L'utilité de ces travaux serait grandement augmentée si les programmes étaient établis et exécutés en collaboration. D'ailleurs, toute étude géologique entreprise par le gouvernement fédéral devrait être requise par le gouvernement de la Province, du moins exécutée après entente avec la Province.

Une coopération de même sorte devrait exister en ce qui concerne les études de géophysique par appareils aéroportés, ainsi que les recherches et travaux de laboratoires.

Nous sommes en présence d'un domaine où la coordination des efforts des deux gouvernements est non seulement possible mais requise, car les deux, chacun pour ses fins propres, ont à entreprendre les mêmes travaux. Plus étroite et cordiale sera l'entente, et plus grands en seront les bénéfices et pour l'un et pour l'autre — en définitive pour la population tout entière.

Mais ici réapparaît le problème que nous avons signalé déjà à propos des forêts : l'inégalité du partage entre les deux gouvernements des revenus fiscaux ou autres, dérivés de l'exploitation minière. En 1952-53, les redevances, impôts divers, etc. des entreprises minières ont rapporté à la province \$5,352,333, cependant que les impôts prélevés par le gouvernement fédéral s'élevaient à \$21,138,822. Le gouvernement fédéral, s'assurant ainsi dans la Province même quatre fois plus de revenus que le gouvernement provincial, prend des initiatives plus nombreuses et plus étendues qui excèdent trop souvent sa juridiction. Au surplus, par sa politique fiscale, il épuise les sources dont la Province devrait se servir pour développer ses propres initiatives.

Nous croyons donc devoir insister sur la nécessité d'une revision complète des impôts sur les ressources naturelles, notamment les forêts, les chutes d'eau et les mines. Plusieurs des principaux mémoires soumis à la Commission, sans avoir étudié le problème dans toutes ses données, recommandent à la Province d'utiliser davantage les ressources naturelles comme sources de revenus.

## **Education populaire**

Le programme le plus étendu de conservation et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles ne peut cependant produire ses pleins résultats sans le concours du public. Il est donc nécessaire de faire l'éducation de la multitude dans tous les milieux. A partir du moment où le public est devenu conscient de ce que le sol et ses ressources diverses représentent dans sa vie de tous les jours, la tâche de l'Etat est allégée de moitié, car il est assuré d'avance que ses initiatives seront bien accueillies — même si elles entraînent pour le citoyen certains sacrifices — et donneront leur plein rendement.

Cette éducation, commencée dès les jeunes années dans la famille et à l'école, doit être étendue à la société entière par tous les moyens que les techniques modernes de communications mettent à la disposition des autorités publiques : imprimés de toutes sortes, radio, télévision,

cinéma, etc. Mais elle doit être une éducation au sens propre du mot : une conviction éclairée, enracinée dans la connaissance des faits.

Il existe, dans la Province, des associations et des groupes dont l'objet est précisément de faire l'éducation du public dans le sens que nous venons d'indiquer : associations forestières et Clubs 4-H, sociétés d'histoire naturelle et cercles de naturalistes (jeunes et adultes) — pour ne mentionner que ceux qui ont comparu devant la Commission. Des associations et sociétés semblables existent dans d'autres pays où leur action s'est depuis longtemps révélée extrêmement fructueuse. On suggère que le gouvernement favorise par tous les moyens à sa disposition celles qui se sont organisées dans la Province, et les associe à sa politique de conservation des ressources naturelles. En règle générale, d'ailleurs, c'est par l'intermédiaire de ces organismes que l'éducation du public peut être faite le plus efficacement.<sup>1</sup>

Mais de telles associations ne font pas tout — surtout ne peuvent tout faire par elles-mêmes, même avec le concours de l'Etat. L'initiative directe du gouvernement s'impose en bien des cas, selon un programme tracé d'accord avec les groupes et institutions intéressés : associations du type mentionné ci-dessus, municipalités, universités, collèges, commissions scolaires, etc. Nous songeons ici aux institutions scientifiques dont l'établissement à travers la Province a été recommandée : jardins botaniques, jardins zoologiques, jardins géologiques, musées de sciences naturelles, sanctuaires et réserves intégrales, parcs nationaux. Ces institutions sont des instruments nécessaires à tout programme extensif de recherche scientifique, de conservation et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Leur valeur éducative est irremplaçable. On ne rendra jamais le grand public conscient de l'importance fondamentale des richesses naturelles si on ne lui fournit pas l'occasion de voir et de comprendre ce qu'est la vie des plantes, des animaux, le mécanisme de formation et de dégradation des minéraux, des sols, etc.

Des associations ont recommandé que la Province, poursuivant l'oeuvre commencée (parcs, sanctuaires, etc.) entreprenne la création, selon un programme reporté sur plusieurs années, d'une chaîne de centres scientifiques du type évoqué ci-dessus. Plusieurs de ces centres : musées, jardins, etc., pourraient, devraient même être organisés en collaboration avec les institutions d'enseignement : universités, dans les grandes villes, collèges ou écoles professionnelles dans les régions excentriques;

---

(1) Nous traiterons cette question plus longuement au chapitre intitulé : *Culture — réalisations et besoins.*

et avec le concours financier des entreprises qui exploitent les ressources naturelles : bois, minéraux, énergie électrique, fourrures, etc. Quant aux parcs et sanctuaires, seul évidemment, le gouvernement provincial peut en assumer la création et l'entretien. A ce sujet, on a attiré l'attention de la Commission sur l'acquisition dans le comté de Gatineau par le gouvernement fédéral, qui poursuit son plan d'aménagement et d'embellissement de la région d'Ottawa, de soixante milles carrés de terrain qu'il administre comme parc. Nous signalons le fait sans y insister pour le moment — les entreprises de cette catégorie relevant, normalement, de la juridiction de la Province.

Toujours en vue de faire l'éducation du public en ce qui touche les ressources naturelles, deux autres suggestions ont été soumises à la Commission : 1) que le Service de Cinématographie de la Province qui a déjà réalisé des oeuvres importantes soit développé et ses collections complétées le plus tôt possible. Des pellicules monographiques sur les plantes, la vie, les moeurs des animaux remplaceraient avantageusement les films d'origine étrangère projetés aujourd'hui dans les écoles. Le cinéma scientifique est un complément nécessaire à l'enseignement des sciences naturelles — d'autant plus efficace qu'il est attrayant; 2) que la Province donne suite à la loi de 1941 relative à la radio-diffusion. Il serait de la plus haute importance que la "voix de la Province" puisse être entendue tous les jours sur les ondes. Du point de vue qui nous occupe en ce moment, la radio est désormais un moyen dont il est impossible de passer.

## **Conclusion**

Conservation, utilisation rationnelle, éducation populaire et formation d'une conscience commune, tout cela s'insère évidemment dans une politique générale des ressources naturelles. Une telle politique suppose d'abord la connaissance des données de fait et l'organisation en fonction de ces données. De là, à travers les mémoires, deux grandes catégories de suggestions :

1) que l'inventaire des ressources naturelles, notamment des forêts et des sols, soit complété le plus vite possible;

2) que l'exploitation soit organisée selon des plans régionaux, qui tiendraient compte de la nature des ressources, du climat, de la situation par rapport au marché, des transports, etc., de manière à assurer pour chaque région et ressource le maximum de rendement et de stabilité.

Ces deux suggestions supposent que la Province dispose d'un personnel compétent et spécialisé, aussi nombreux et aussi diversifié que l'exigent l'ampleur et la diversité de l'oeuvre à réaliser. La formation et le renouvellement d'un tel personnel d'une part, l'organisation de la recherche scientifique, économique et sociologique d'autre part, supposent la collaboration suivie avec les universités et les centres de haut enseignement. Cette collaboration est d'ailleurs le mode le plus efficace d'assistance aux universités par la formation de véritables foyers scientifiques.

De l'ensemble des mémoires qui ont touché à la question des ressources naturelles, les conclusions suivantes peuvent être dégagées :

1) La Province est propriétaire de son territoire et des richesses qu'il comporte. Elle possède et doit conserver l'initiative de leur mise en valeur.

2) La période de première organisation du territoire est révolue. Il n'est plus possible de laisser l'initiative des individus et des groupes s'exercer librement, sans plan d'ensemble et sans coordination. Il faut aujourd'hui assurer la permanence et la meilleure utilisation des ressources disponibles, la plus grande diversification possible de la production en vue de la stabilité et du rendement maximum. D'où la nécessité d'une politique d'ensemble fondée sur la connaissance approfondie des faits et appliquée selon les meilleures techniques.

3) Comme propriétaire du sol et de ses ressources diverses, chargée d'en assurer la conservation et le meilleur usage, la Province a le premier droit de s'assurer, par l'impôt sur les ressources naturelles, toutes les ressources financières dont elle a besoin pour exercer pleinement sa juridiction. Une revision attentive du partage, entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, des impôts portant sur les ressources naturelles paraît s'imposer comme la condition première de la mise en application d'un programme général de conservation et d'aménagement rationnel des ressources du sol.



**SOUS-SECTION B**

**Le milieu humain**

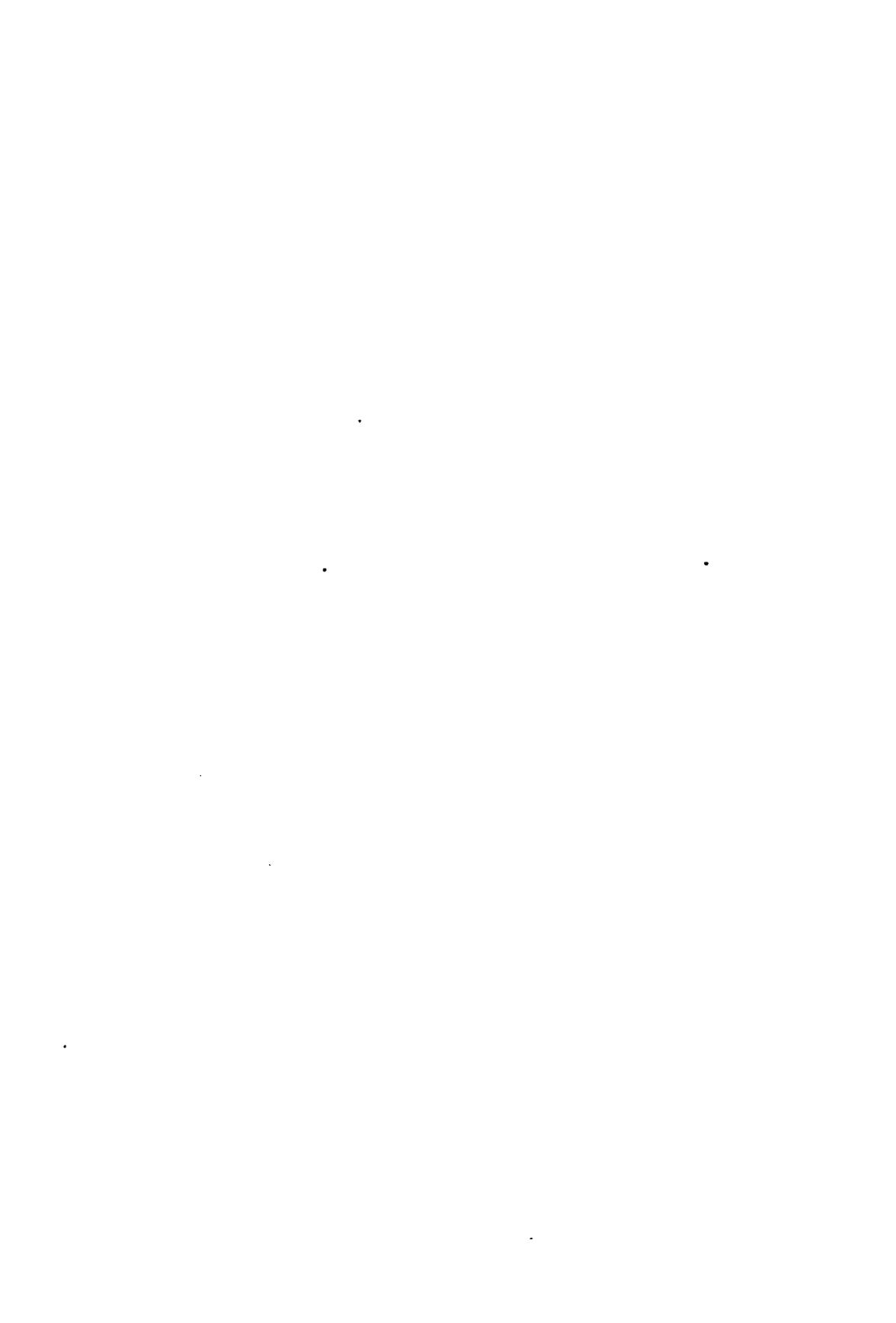


## Le milieu humain

Les mémoires consacrés à l'étude du milieu humain sont de beaucoup les plus nombreux. En fait, tous les mémoires, même ceux qui s'attachent le plus longuement aux problèmes de l'aménagement du territoire, ont en définitive pour objet soit l'un, soit l'autre des multiples aspects du milieu humain. Nous les reclasserons ci-après, selon le ou les problèmes auxquels chacun d'entre eux s'est surtout attaché.

Or, le milieu humain, c'est d'abord la population elle-même : son importance numérique, son rythme d'accroissement, sa répartition à travers la Province, ses modalités d'établissement d'une région à l'autre, ses mouvements dans le temps et dans l'espace, son évolution sociologique (occupations, pyramide des âges), etc. Pour tout pays ou pour tout peuple, le fait humain est le fait capital. Pour la province de Québec, chargée du maintien en Amérique du Nord d'une communauté culturelle particulière, le fait humain revêt une signification qu'il n'a pas et ne peut avoir dans les autres parties du pays. La multiplication dans ses propres cadres et la pleine utilisation de ses effectifs humains sont des préoccupations qui doivent dominer la politique du Québec, car elles engagent son présent et son avenir.

Un inventaire sans cesse tenu à jour de ses forces humaines est d'autant plus nécessaire que si les autres provinces canadiennes, nées pour plusieurs d'entre elles de l'immigration, peuvent compter sur des renforts extérieurs pour répondre à l'expansion économique et la stimuler, la province de Québec ne peut en somme compter que sur elle-même et doit, par conséquent, avoir une politique de peuplement d'autant plus attentive et méthodique.



## CHAPITRE II

# Le fait démographique

Les chapitres consacrés ci-après au milieu rural, à la santé, etc., s'appuient sur des analyses démographiques plus ou moins compréhensives et plus ou moins poussées. Mais le fait démographique mérite plus, en lui-même, qu'une référence incidente ou une étude accessoire, en fonction de tel ou tel problème particulier. Il est intimement lié à la vie économique et sociale dont, d'une part, il subit l'influence, et dont, d'autre part, il conditionne l'évolution. Il importe donc de nous y arrêter, non pour en faire une étude complète qui déborderait nos cadres, mais pour en signaler les aspects les plus significatifs du point de vue où nous nous plaçons. D'autant plus que le comportement démographique, précédant dans certaines de ses causes profondes des traditions culturelles et des convictions religieuses de la population, est une des données par lesquelles la province de Québec se différencie des autres provinces canadiennes et, sous cet aspect encore, pose un problème particulier en regard de la politique générale du pays.

Nous l'avons vu précédemment,<sup>1</sup> les mouvements démographiques désordonnés ne sont pas des phénomènes exceptionnels dans l'histoire de la Province. Depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, alors que les conséquences économiques de la Conquête commencent à se faire sentir partout, le problème de l'établissement des jeunes générations, c'est-à-dire de l'utilisation rationnelle des forces humaines à mesure de leur accroissement, domine l'évolution sociale. Chacune des grandes étapes de cette évolution se caractérise par des phénomènes sociaux de grande envergure liés à l'augmentation rapide de la population et aux conditions

---

(1) Cf. Ci-dessus, III<sup>e</sup> partie, Chapitre III.

d'établissement d'une génération à l'autre : émigration, peuplement des régions inoccupées, urbanisation.

L'émigration est aujourd'hui enrayée, mais l'urbanisation, conséquence de l'expansion industrielle, procède à un rythme accéléré. Or le principal élément caractéristique de notre milieu démographique, la rapidité de croissance persiste toujours sinon au même taux, du moins à un taux plus élevé que partout ailleurs au Canada — et par conséquent continue de conditionner la situation et la politique économiques et sociales.

Dans le volume IV de notre rapport, nous publions des tableaux qui illustrent certains aspects particulièrement significatifs de la situation démographique du Québec, — en elle-même et par comparaison avec celle des autres provinces et de l'ensemble du pays — notamment avec celle de l'Ontario, province qui se rapproche le plus du Québec par le volume de la population, la géographie, l'histoire et la structure économique.

Le tableau 106<sup>1</sup> est une sorte de bilan de la population canadienne, de 1901 à 1954. Il en ressort : a) que la population totale de la province de Québec représente, d'un recensement à l'autre, sensiblement la même proportion de la population totale du Canada, soit de 28 à 30%; b) que la population du Québec et celle de l'Ontario ont progressé en somme au même rythme, la différence de 400,000 à 500,000 âmes en faveur de l'Ontario demeurant à peu près constante. Mais, il en ressort aussi, et le fait est d'une très grande importance, que dans la province de Québec l'augmentation de la population au long de ce demi-siècle est attribuable en totalité à l'accroissement naturel, cependant que dans le reste du Canada et notamment dans l'Ontario et les Prairies, elle est attribuable pour un pourcentage élevé à l'immigration. En effet, de 1901 à 1954, l'accroissement naturel a été dans la province de Québec de 2,701,000 âmes, l'immigration de 942,040 âmes et l'émigration apparente (c'est-à-dire la différence entre ce que devrait être la population, étant donné l'accroissement naturel et l'immigration, et ce qu'elle est réellement) de 903,938 âmes. La période se clot donc par un excédent d'immigration de 38,102 âmes. Ce léger excédent est attribuable aux trois dernières années; si on fait les calculs pour la période 1901-1951, on constate qu'elle se solde par un déficit de quelques milliers d'âmes. Pour la même période, l'immigration laisse dans l'Ontario un excédent de 896,253 âmes soit l'équivalent de 45% de l'accroissement

---

(1) Cf. volume IV, *Documentation*, p. 242.

naturel; et dans les Prairies, un excédent de 616,708 âmes soit l'équivalent de 35% de l'accroissement naturel.

Qu'est-ce que cela prouve? Que l'histoire en somme continue; qu'au point de vue démographique la province de Québec peut se passer d'immigration; qu'elle produit elle-même la main-d'oeuvre nécessaire à son expansion économique; qu'elle doit même faire constamment effort d'expansion économique pour assurer l'établissement de ses excédents de population.

Or, comme le gouvernement fédéral assume le coût de l'immigration, la province de Québec (comme les Provinces Maritimes d'ailleurs qui, elles, sont démographiquement déficientes) porte sa part du fardeau sans le moindre avantage — voire à son détriment. Car la présence chronique d'une immigration de passage — ou, si on le préfère, le flottement chronique d'une partie de sa population, à cause de l'immigration — tend à alourdir : a) le marché de la main-d'oeuvre, avec incidence corrélative sur le niveau des salaires; b) le fonctionnement des services sociaux : santé, assistance, etc.

Nous verrons plus loin que la Province devra par exemple, durant les prochaines années, fournir un effort financier considérable pour développer ses écoles, afin de mettre sa population en état de profiter de l'expansion industrielle en cours et d'y contribuer. Puisqu'elle produit, élève, instruit elle-même toute la main-d'oeuvre dont elle a besoin, elle a certes raison de s'attendre que, dans la pratique fiscale, le gouvernement fédéral tienne compte de ses besoins, et lui laisse la possibilité de percevoir des ressources au moins équivalentes à celles que lui-même dépense pour pourvoir les autres provinces d'une main-d'oeuvre déjà formée.

Il s'agit ici d'un de ces cas — nous en signalerons d'autres — où une politique conçue soi-disant en fonction du pays, sans tenir compte des différences géographiques, historiques et sociologiques d'une région à l'autre, joue au bénéfice des unes et au détriment des autres. Le gouvernement fédéral a juridiction conjointe sur l'immigration, et les provinces juridiction exclusive sur les richesses naturelles. Or, comme l'immigration implique affectation, mise en valeur du sol et de ses ressources, il serait logique de s'attendre que le gouvernement fédéral s'entendît avec chaque province quant à la politique à mettre en oeuvre. Le bilan démographique du dernier demi-siècle étant ce qu'il est, il est évident qu'une politique de peuplement (dont l'immigration serait une des données) pratiquée conjointement avec les provinces, (lois concurrentes, ententes) qui tiendrait compte de la situation de chacune et de ses besoins propres, produirait des résultats plus satisfaisants et plus justes.

Le tableau 107<sup>1</sup> établit la comparaison entre la population active (c'est-à-dire engagée dans une activité productrice) et la population totale pour l'ensemble du Canada et pour chacune des provinces, et cela pour les six recensements 1901-1951. On constate que dans la province de Québec la population active par rapport à la population totale est généralement d'un pourcentage inférieur à celle de l'ensemble du Canada et de chacune des autres provinces (sauf, rares exceptions, les Provinces maritimes). La différence varie d'un recensement à l'autre, par rapport à l'ensemble du Canada de 2 à 5%, et par rapport à l'Ontario de 3 à 6%. En nombre absolu, de 1901 à 1951, la province de Québec a eu de 250,000 à 410,000 producteurs de moins au travail que la province voisine. En 1951, par exemple, la différence entre les populations totales des deux provinces était de 542,000 âmes; et la différence entre les populations actives est de 413,000 âmes en faveur de l'Ontario.

Il découle de là que, indépendamment de toute autre considération d'ordre géographique, historique ou économique, du seul fait qu'il y a moins de producteurs au travail, le volume de la richesse créée annuellement et disponible pour la consommation privée, l'administration publique, l'épargne et les placements est forcément moindre dans la province de Québec que dans l'Ontario. Effectivement, (mais ce chiffre est évidemment le résultat de tous les facteurs combinés) la production de la province de Québec équivalait en 1951 à 25.4% de la production totale du Canada pour une population égale à 28.9% de celle du pays; la production de l'Ontario était de 41.13% pour une population égale à 32.1%.

Or, ce volume moindre de richesse disponible doit être partagé entre un nombre proportionnellement plus élevé de consommateurs. Les tableaux 108, 109 et 110<sup>2</sup> donnent la répartition de la population par groupe d'âge. Ils révèlent qu'en 1901 et 1911, la province de Québec avait une population de moins de 20 ans inférieure à celle de l'Ontario — ce qui était normal, étant donné le plus fort volume de la population totale dans la province voisine. Mais depuis 1921, bien que comptant dans l'ensemble moins d'habitants, la province de Québec a une population de moins de 20 ans supérieure à celle de l'Ontario — 148,000 âmes en 1951. Une partie de ces jeunes sont au travail et par conséquent pourvoient à leur subsistance et contribuent à la production globale. Déduction faite de ceux qui travaillent, la population de moins de 20 ans était en 1951 dans la province de Québec de 130,400 âmes

---

(1) Cf. volume IV, *Documentation*, p. 243.

(2) Cf. volume IV, *Documentation*, pp. 244, 245 et 246.

plus élevée que dans l'Ontario. Dans l'ensemble, la même année, la population non active (donc déduction faite des moins de 20 ans et des vieillards qui travaillent) était dans la province de Québec de 2,584,000 personnes, soit 63.7% de la population totale et dans l'Ontario de 2,713,000 personnes, soit 59% de la population totale. En d'autres termes, dix travailleurs québécois devaient cette année-là assurer, outre leur propre subsistance, celle de 17.6 personnes; et dix travailleurs ontariens, celle de 14.4 personnes. Le fardeau social du travailleur québécois est donc sensiblement plus lourd.

Ce sont là des indications très générales dont on ne peut tirer que des conclusions très générales — valables tout au plus comme hypothèses d'approche, orientation de la recherche. Pour saisir toute la portée des différences démographiques entre la province de Québec et les autres provinces, et des variations démographiques à l'intérieur même de la province, il faudrait considérer ces phénomènes dans toute leur ampleur et en pousser à fond l'analyse. Il faudrait notamment, remontant dans l'histoire, en vérifier à chaque étape et d'une région à l'autre, les relations avec la situation économique et sociale.

Malheureusement, l'histoire économique et sociale de la Province n'a jamais été écrite, et l'histoire de la population est elle-même à peine ébauchée. L'histoire politique, à laquelle les historiens ont jusqu'ici consacré autant dire tous leurs travaux, n'éclaire qu'un aspect des efforts que les anciennes générations de Canadiens français ont dû fournir pour organiser leur vie et surmonter les conséquences de la conquête. Aussi bien, ceux qui cherchent à saisir dans leurs causes les plus profondes les problèmes sociaux de l'époque actuelle, doivent-ils s'en tenir aux données générales dégagées de l'histoire politique ou des recensements. Il est grandement à souhaiter que les universités soient mises le plus tôt possible en état de créer des centres de recherches en histoire économique et sociale et en démographie — car de tels travaux sont indispensables à l'intelligence des problèmes sociaux comme ils se posent aujourd'hui et à l'élaboration d'une politique appropriée.

Un fait est cependant bien connu: dès le début, c'est à partir des milieux ruraux que se développent les grands mouvements de population: migration vers les régions nouvelles ou vers les autres provinces canadiennes, émigration aux Etats-Unis. Il en est encore ainsi aujourd'hui, le déplacement s'effectuant vers les villes. Depuis 1880, surtout depuis le début du siècle actuel, le rapport démographique entre les villes et les campagnes se modifie rapidement. La dernière guerre et la poussée d'industrialisation qui l'a accompagnée et suivie ont encore accéléré le mou-

vement. Les tableaux 113 et 114<sup>1</sup> illustrent le phénomène. De 1901 à 1951, la population rurale est tombée de 60.3 à 33.5% de la population totale; les agriculteurs qui en 1911 représentaient 31.3% de la population active (204,616 sur 653,241 âmes) n'en représentent plus en 1951 que 13.3% (195,410 sur 1,471,840 âmes). De 1941 à 1951, la population agricole a diminué d'environ 60,000 âmes, revenant ainsi à son chiffre de 1901.

Le mouvement d'urbanisation se développe désormais selon deux modes principaux: a) déplacement continu de la population des campagnes vers les villes; b) établissement dans les régions rurales les plus rapprochées du surplus de population des grands centres, et urbanisation des régions autrefois exclusivement rurales (Abitibi, Lac St-Jean, Cantons de l'Est). De 1941 à 1951, vingt comtés ont ainsi passé de la catégorie des comtés ruraux à celle des comtés urbains ou semi-urbains.

Cette urbanisation rapide ne peut pas ne pas poser de nombreux problèmes sociaux souvent très graves, et dont la solution n'est pas toujours à chercher entièrement là où les problèmes se posent. Dans les campagnes d'abord: des régions dont la population, au lieu d'augmenter à un rythme normal, stagne ou décroît, sont évidemment entravées dans l'organisation de leur vie sociale, municipale et scolaire, dont le fardeau est trop lourd en raison du nombre restreint des contribuables. Dans la mesure où elles sont dépassées à ce point de vue par les régions en expansion démographique<sup>2</sup>, elles sont mises hors d'état de stabiliser leur propre population. Elles continuent d'être des foyers d'émigration — et de la sorte d'émigration la moins bien préparée à prendre sa place dans les centres en expansion économique et démographique. Dans les villes également: bien que la population urbaine soit désormais de beaucoup la plus nombreuse, c'est néanmoins toujours le comportement démographique des milieux ruraux qui conditionne le comportement général de la population et confère aux problèmes sociaux des grandes villes leur caractère particulier. Une population de vieilles traditions rurales, comme l'était devenue par la force des choses la population canadienne-française, ne peut pas se transformer brusquement en une population à majorité urbaine, sans qu'apparaissent de sérieux phénomènes de mésadaptation, tant au niveau de l'individu qu'à celui de la collectivité.

La stabilisation démographique des milieux ruraux se présente donc comme l'une des premières démarches d'une politique de stabilisation

---

(1) Cf. volume IV, *Documentation*, pp. 249, 250 et 251.

(2) Appendice II. *L'urbanisation de la population de la province de Québec*, volume IV de notre rapport, page 313.

sociale et d'élévation graduelle des conditions de vie dans l'ensemble de la Province<sup>1</sup>. Les problèmes sociaux des grandes villes ne pourront eux-mêmes être traités efficacement que le jour où une certaine stabilité démographique permettra de les circonscrire et d'en prévoir l'évolution. La stabilité et l'expansion graduelle et ordonnée des régions rurales est d'autant plus désirable dans une province comme la province de Québec que, l'expérience séculaire et universelle l'a établi, les campagnes sont le réservoir permanent des forces vives d'un peuple, le vrai centre de reconstitution et de développement, d'une génération à l'autre de ses effectifs humains. Le Canada français doit aux campagnes québécoises sa survie nationale.

Mais la stabilisation démographique des milieux ruraux ne veut cependant pas dire, contrairement à une opinion encore trop généralement répandue, l'établissement sur place et dans les fonctions agricoles de tout l'excédent annuel de population, de région en région. Cent vingt ans d'émigration des campagnes vers l'extérieur ou vers les villes d'une part; une connaissance plus étendue des virtualités économiques des diverses régions de la Province d'autre part, montrent qu'une telle conception de la stabilité rurale est chimérique. Fut-elle réalisable qu'elle ne serait pas désirable. Une société rurale en expansion graduelle et ordonnée est la première phase de l'organisation et de l'évolution sociales d'un peuple. Elle n'en est pas la seule. Le passage d'une certaine proportion de l'excédent de la population des campagnes vers d'autres centres et d'autres modes d'existence doit donc être prévu, accepté, organisé méthodiquement. Car le désordre social ne vient pas du fait qu'une certaine partie de la population émigre vers les villes et les fonctions industrielles, mais du fait que cette proportion est en certains moments trop élevée, et que le transfert s'effectue dans des conditions inappropriées.

Une certaine stabilité démographique étant, comme nous l'avons déjà noté, la condition première de la stabilité et du progrès ordonné et des campagnes et des villes, nous recommandons au gouvernement de la Province de développer son service de démographie, de mettre sur pied, à l'aide des statistiques diverses dont il dispose déjà (recensements décennaux, registres paroissiaux) complétées au besoin par des enquêtes, un état général et permanent de la population, de façon à en prévoir les mouvements et par suite, à pouvoir établir d'avance quels seront, d'année en année et de région en région, les besoins des municipalités, des commissions scolaires, des institutions d'enseignement supérieur ou spécialisé,

---

(1) Outre la régularisation de la politique d'immigration dont nous avons dit un mot plus haut.

des services de santé, d'assistance, etc. Grâce à un tel état permanent, il serait possible de conclure avec le gouvernement fédéral touchant l'immigration et le peuplement des ententes qui tiendraient compte des vrais besoins de la Province et respecteraient ses vues, d'élaborer d'avance les programmes d'action économique à mettre en vigueur de région en région, de façon à procéder dans l'ordre, soit à l'établissement sur place soit au transfert des excédents selon une politique de peuplement, conçue pour l'ensemble de la Province. Car en définitive, c'est au développement de la population et à son établissement au rythme, de sa croissance que doivent aboutir les diverses politiques mises en oeuvre par les pouvoirs publics.

## CHAPITRE III

# Le milieu rural

L'expression "stabilisation démographique" que nous venons d'employer ne doit évidemment pas être entendue au sens d'immobilité, de stagnation, mais au sens d'expansion régulière, à un rythme plus ou moins rapide selon les virtualités des régions à peupler; donc un processus de peuplement, de forme rurale ou de forme urbaine, et qui, dans un cas comme dans l'autre, demande une politique aussi étendue et diversifiée que l'exige la diversité des milieux à organiser et des besoins humains à satisfaire.

Nous avons donné plus haut un aperçu de l'ampleur et du rythme de mouvement d'urbanisation dont la Province est le théâtre depuis 1880, surtout depuis la première guerre. L'appendice 2 en souligne quelques-uns des moments et des facteurs principaux. Arrêtons-nous ici aux milieux ruraux et aux mesures à prendre pour les stabiliser démographiquement et, par suite, pour régulariser la source même des principaux mouvements de population. Ces mesures sont d'ordre économique et social. Elles peuvent toutes être dégagées des mémoires des corps publics et des groupements ruraux qui ont comparu devant la Commission <sup>1</sup>.

### Cadres généraux de l'économie rurale

Dans son ensemble, la politique économique et sociale vise à favoriser le progrès général et à assurer des conditions de vie comparables d'une région à l'autre. La stabilité économique et des perspectives raisonnables d'expansion sont la condition première de la stabilité et de l'ex-

---

(1) L'Union des conseils de comté, l'U.C.C., la Société d'Etudes rurales, la Corporation des Agronomes, la Société Coopérative Agricole du district de Joliette et de la Vallée d'Yamaska, l'École Supérieure d'Agriculture Ste-Anne de la Pocatière, etc.

pansion démographiques d'une région donnée. Dans les milieux ruraux de la Province, étant donné la nature et la répartition des ressources, l'effort d'organisation doit prendre deux formes principales:

a) expansion de l'économie rurale proprement dite, c'est-à-dire de l'économie dont l'exploitation individuelle ou familiale du sol et des richesses naturelles est le type courant;

b) décentralisation industrielle.

La consolidation de l'économie rurale exige en premier lieu l'aménagement rationnel du fond. Les ressources principales sont le sol et la forêt et, dans une certaine mesure, la pêche. Dans la plupart des régions, étant donné les facteurs physiques et économiques (qualité des sols, climat, marchés), le sol et la forêt sont complémentaires et auraient dû depuis toujours être exploités en fonction l'une de l'autre. Malheureusement, pour des raisons que l'histoire révèle, ils ont été exploités jusqu'ici séparément, voire en concurrence, avec le résultat qu'en bien des endroits, la forêt a fait place à une agriculture marginale, extrêmement sensible aux moindres variations de la vie économique. Il y aurait donc lieu de remédier à la situation qui a été ainsi créée. A cette fin, il serait fort à recommander de procéder, comme cela a été suggéré précédemment, à la préparation des plans régionaux d'aménagement selon la nature, l'état et les conditions d'exploitation des ressources. Il y aurait lieu de distinguer en premier lieu, les régions déjà peuplées et organisées et les régions nouvelles; en second lieu, les régions à vocation proprement agricole, les régions à vocation mixte (agriculture et forêt, pêche et forêt) et les régions surtout forestières. Dans un cas comme dans l'autre, le plan d'aménagement devrait fournir une assiette économique stable à un optimum de population — dans l'état actuel des techniques de production.

Dans les régions à vocation agricole, l'effort doit être évidemment agricole et s'appuyer, comme le suggèrent tous les grands mémoires qui ont abordé les problèmes ruraux, sur la recherche scientifique et la recherche économique, l'une et l'autre ayant pour objet les techniques de production les plus efficaces et les spécialités culturelles les mieux adaptées.

Dans les régions à économie mixte, les deux exploitations de base, agricole et forestière, doivent être coordonnées le plus étroitement possible, de façon à assurer à la population un travail stable en toute saison. Le régime qui a prévalu jusqu'ici et qui oblige les agriculteurs, tenus pour leur subsistance de travailler en forêt en hiver, à s'éparpiller chaque automne à travers la Province selon les déplacements de l'industrie forestière, ne favorise pas la stabilité économique de plusieurs importantes régions rurales. Malheureusement, la forêt a été, en bien des cas, surexploi-

tée, voire complètement rasée, et pour restituer à ces régions leur caractère mixte et leur pleine productivité, il faudra reboiser de vastes étendues dont les sols sont de pauvre qualité agricole. De là les suggestions qui nous ont été faites au cours de notre enquête.

Dans les régions à économie mixte (Bas St-Laurent, Gaspésie, Laurentides, Saguenay) : 1) délimitation et séparation des domaines forestier et agricole; 2) reclassement des sols défrichés et reboisement des parcelles à vocation forestière; 3) constitution en réserve pour exploitation selon les règles de la sylviculture de toute étendue de forêt nécessaire à la consolidation de l'économie d'une population donnée. Car en définitive, la politique économique doit tendre à élever dans chaque région la production au niveau des besoins de subsistance de la population, et la première démarche à cette fin, c'est l'utilisation des ressources du sol.

Un tel programme ne peut évidemment se réaliser du jour au lendemain. La reconstitution des forêts dévastées et le reboisement des sols dépouillés est une affaire de dizaines d'années. Mais si nous voulons accroître la productivité et par suite stabiliser démographiquement les régions où l'agriculture est trop faible par elle-même pour assurer à la population des conditions de vie comparable à celles des autres régions, nous ne pouvons tarder à nous mettre à la tâche.

Aucune région nouvelle ne devrait être ouverte à l'exploitation et au peuplement sans qu'un plan général d'aménagement n'ait été tracé, qui tienne compte de la nature et de l'importance économique relative des ressources et détermine les modes d'établissement les plus propres à assurer à la population les meilleures conditions de vie. La Province n'a pas, en pareille matière, à innover: d'autres pays ont déjà réalisé des expériences concluantes dont il suffirait d'adopter et d'adapter le principe. D'ailleurs sa propre politique de colonisation s'en inspire déjà en partie. Une entreprise de cette envergure, rigoureusement fondée sur l'étude et la recherche, serait en somme la grande oeuvre du Conseil des ressources naturelles dont la création a été recommandée plus haut.

La décentralisation industrielle est la deuxième donnée d'une politique d'expansion rurale et de peuplement. Dans une province dont le domaine agricole est proportionnellement limité et dont les plus grandes ressources sont industrielles, l'industrialisation au rythme de croissance de la population elle-même est une nécessité. La politique économique doit favoriser la plus large dissémination de l'industrie, et cela pour deux raisons: 1) éviter le congestionnement des grandes agglomérations où se posent toujours les problèmes sociaux les plus aigus; 2) favoriser la multiplication des petits centres dont la présence est un stimulant pour l'éco-

nomie rurale elle-même. C'est en effet dans le voisinage des villes que l'agriculture est la plus prospère — incitée par un marché commodément accessible à diversifier ses productions et à renouveler ses méthodes.

La décentralisation industrielle comporte des éléments spéculatifs. Le plus aléatoire est l'industrie minière dont le progrès est lié à la découverte de gisements exploitables. Aucune prévision n'est possible. La seule initiative que puissent prendre les pouvoirs publics c'est, comme nous l'avons vu plus haut, l'exploration du territoire, l'inventaire géologique, la cartographie et autres mesures propres à stimuler la prospection.

Il n'en est pas ainsi des ressources renouvelables dont on peut déterminer exactement la valeur et, par des méthodes appropriées, accroître le rendement. Telles sont, dans notre Province, la pêche et le bois; telle est aussi l'énergie hydroélectrique liée au régime des eaux et donc à l'économie physique générale. Cette ressource, dont la Province dispose en abondance, est la clef de son développement économique.

Par sa politique d'électrification rurale, le gouvernement a réalisé la première condition de la décentralisation industrielle. L'énergie motrice étant maintenant disponible à peu près partout; reste à organiser l'approvisionnement régulier en matières premières. En ce qui concerne la pêche maritime, la politique mise en oeuvre, il y a quelques années, produit déjà de bons résultats et il n'y a en somme qu'à continuer dans la même voie.

Le bois est évidemment l'un des grands facteurs d'industrialisation des régions rurales, à la condition toutefois de restaurer la forêt là où elle a été indûment détruite, d'étendre l'aire d'exploitation en créant des colonies forestières, là où la forêt n'a pas encore été entamée; de stabiliser partout l'exploitation, de favoriser la création de centres de façonnage et d'usinage du bois partout où les réserves forestières en rendent l'initiative possible. Tout cela suppose, d'une part, plans d'aménagement régionaux, donc inventaires, études, recherches, conservation et utilisation rationnelle; d'autre part, peuplement, c'est-à-dire orientation vers les régions nouvelles ou en voie d'expansion, de l'excédent de population des régions déjà parvenues à leur optimum démographique. La Gaspésie et la Côte Nord auraient tout particulièrement besoin d'une politique de cette sorte et pourraient être des centres appropriés d'expérimentation <sup>1</sup>.

La transformation de certains produits agricoles peut contribuer également à la création en région rurale de petits centres industriels,

---

(1) Cf. Mémoires de Mgr Labrie (la Côte Nord) et de M. G.-E. Blanchard (la Gaspésie).

surtout là où les sols se prêtent à des cultures diversifiées: les tabacs de Joliette, la sucrerie de St-Hilaire sont une indication de ce qui pourrait être tenté dans cette voie.

En résumé, la stabilisation démographique des milieux ruraux exige en tout premier lieu l'accroissement, de région en région, de la productivité au niveau des besoins de subsistance et d'expansion normale de la population. Sans une base économique stable, assurée par l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, les plus belles régions rurales de la Province demeureront des foyers d'émigration, à leur détriment et à celui des régions en voie d'expansion économique.

Dans le cadre général indiqué ci-dessus, quelles pourraient être les grandes lignes d'une politique de mise en valeur des régions rurales?

### **Eléments d'une politique agricole**

Quelques mesures que l'on prenne par ailleurs pour consolider l'économie rurale, l'agriculture en est et en demeurera toujours la donnée maîtresse. C'est donc en partant d'elle et en s'appuyant sur elle que les milieux ruraux doivent être organisés.

Or la province de Québec doit avoir une politique agricole d'autant plus attentive que:

1. par rapport à l'Ontario et au reste du continent, elle est en conditions de concurrence désavantageuses;
2. étant donné la nature et le volume de ses autres ressources, elle est appelée dans l'ensemble à un avenir surtout industriel;
3. le domaine cultivable est relativement peu étendu par rapport à la superficie du territoire — 10% environ — et il est déjà en partie occupé;
4. le sol agricole est réparti entre plusieurs régions à caractère physique et économique très différencié et donc nécessite des modes et des techniques diversifiés d'exploitation;
5. l'agriculture a longtemps été la pièce maîtresse de l'économie de la Province et demeure l'une des branches principales de la production; elle constitue toujours l'assise de l'économie canadienne-française, et, par suite, a un rôle irremplaçable dans l'évolution sociale et économique de la majorité de la population;

6. comme type d'organisation, elle est bien différente de celle des autres provinces canadiennes — notamment des provinces de l'Ouest. Autrefois paysanne, elle est devenue commerciale sans cesser d'être familiale. Plutôt mode de vie qu'entreprise économique, elle a su, sans rompre avec son esprit primitif, s'adapter aux conditions modernes de production et d'échange, et se pourvoir des organes nouveaux que cette évolution exigeait (associations professionnelles, coopératives de toutes sortes). Sans avoir autant de puissance économique que l'agriculture industrialisée, elle n'en encourt pas les risques et comporte des avantages sociaux que l'agriculture industrielle ne peut égaler. Au point de vue canadien-français, elle est incontestablement le centre le plus vivant de réinterprétation des traditions anciennes en regard des conditions nouvelles, et constitue une sorte de laboratoire sociologique comme les centres urbains ne sauraient d'aucune manière fournir l'équivalent.

Pour toutes ces raisons, la politique agricole de la province de Québec, sans négliger les expériences faites ailleurs, doit être originale, conçue en fonction du milieu physique et du milieu humain dont elle doit régir et stimuler l'organisation.

Redisons que si, par rapport à l'ensemble du territoire, le domaine agricole de la Province est peu étendu en soi, par rapport à celui d'autres pays il est considérable, assez étendu et assez riche pour assurer la prospérité stable d'une partie importante de la population. Inutile d'insister ici sur la valeur économique et sociale de l'agriculture, tout particulièrement dans un pays en voie de rapide industrialisation comme la province de Québec. En fait, la consolidation et l'expansion à l'extrême limite de l'agriculture s'impose comme article premier d'un programme de restauration et de stabilisation sociales. L'histoire le montre: tout pays qui laisse rompre l'équilibre entre l'agriculture et l'industrie s'expose à de graves désordres économiques et sociaux. Cet enseignement, les Canadiens français doivent d'autant plus le retenir qu'ils doivent à l'agriculture et aux modes ruraux d'organisation et de vie leur survivance nationale. C'est à la condition de pouvoir s'appuyer sur des campagnes bien organisées et prospères qu'il leur sera possible de s'adapter aux modes de vie industriels et urbains que l'évolution actuelle de la Province leur impose.

Cette évolution, il faut bien se le dire, n'est pas terminée et elle affectera les campagnes elles-mêmes jusque dans leur vie profonde. Dans vingt ou trente ans, les fermes seront probablement encore plus mécanisées, plus dépendantes de l'extérieur, plus vastes peut-être, et exigeront à la fois plus de capital et de main-d'oeuvre. Mais dans leur structure sociologique, surtout familiale, elles doivent demeurer les mêmes. La poli-

tique agricole, le régime des impôts et des successions, les organismes d'épargne et de crédit, les programmes de colonisation doivent être conçus et appliqués en fonction de l'agriculture familiale la mieux adaptée à la mentalité et aux traditions de la population et celle qui donne le meilleur rendement économique et social.

Le grand moyen de stabiliser l'agriculture, c'est l'élévation du revenu de l'agriculteur au niveau de celui des autres travailleurs ayant des responsabilités équivalentes. Sans quoi, les plus dynamiques optent pour des fonctions plus rémunératrices, et les producteurs déficitaires quittent la ferme et tombent dans la catégorie des manoeuvres et des travailleurs industriels non qualifiés! Or hausser les revenus, cela veut dire augmenter la production et en assurer l'écoulement à un prix raisonnable. Dans la conjoncture actuelle le problème des marchés l'emporte même sur celui de la production. Nous n'avons cependant pas à insister sur un point que la Commission d'enquête sur les Problèmes agricoles a précisément pour objet d'étudier.

L'annexe 7<sup>1</sup> dégage et présente en un ensemble organique les exposés de politique agricole et les principales recommandations contenues dans les mémoires soumis à la Commission, et portant tantôt sur un aspect tantôt sur l'autre de la vie rurale. Ces exposés de politique et recommandations peuvent être groupés sous trois titres principaux, correspondant aux trois conditions de succès de l'agriculture moderne: éducation et science agricole, capital, organisation.

### *Education et science agricole*

L'agriculteur est un chef d'entreprise. Il doit en posséder le savoir-faire et l'intuition. Ces qualités sont le fruit de l'éducation, donc de l'enseignement et de la pratique. Mais pour être efficace et contribuer à former un professionnel compétent, la pratique agricole doit utiliser un ensemble de connaissances beaucoup plus étendu qu'il n'était nécessaire à l'agriculteur d'autrefois. La ferme familiale qui produit pour le marché doit, comme la ferme industrialisée, s'adapter aux transformations de l'économie et utiliser les découvertes de la mécanique, de la chimie, de la biologie, etc., ainsi que les enseignements des sciences économiques et sociales. D'où la nécessité, si l'agriculture doit contribuer pour sa pleine part à la prospérité économique et sociale de la Province, d'un enseignement rural soigneusement organisé. La première condition d'une agricul-

---

(1) Albert Rioux — Le problème rural.

ture stable et prospère, c'est l'agriculteur compétent; l'efficacité des autres facteurs de prospérité agricole dépend de ce facteur premier.

Depuis le début du siècle, surtout en ces dernières années, la Province a fourni un effort considérable pour améliorer l'enseignement rural, diffuser les meilleurs techniques de production, préparer les agriculteurs à créer eux-mêmes l'organisation économique et sociale des milieux ruraux et à y participer activement: corps agronomiques nombreux, enseignement moyen, enseignement supérieur, etc. Tout cela a largement contribué au renouveau du milieu professionnel agricole, à un point tel que, même si depuis un demi-siècle le nombre des agriculteurs n'a pas augmenté, la production s'est considérablement accrue.

Mais là précisément réside en grande partie le problème actuel: il ne s'agit pas seulement, par la diffusion des techniques et du savoir, d'augmenter le rendement agricole; il s'agit aussi d'établir, dans les meilleures conditions de stabilité économique et sociale, le maximum de population dans les milieux ruraux. Et c'est en vue de ce double objectif que l'enseignement, entendu au sens large de diffusion du savoir, doit être conçu et organisé à la campagne.

L'un des prochains chapitres de ce rapport est consacré au problème de l'enseignement en général. Il nous suffira donc d'indiquer ici les aspects ruraux de ce problème. On a l'habitude de dire qu'à la campagne, l'enseignement doit être ruralisé, c'est-à-dire tendre à former un homme dont la vie se passera en milieu rural et dans l'exercice des fonctions rurales. Mais nous savons que depuis plus de cent vingt ans, les campagnes ont été centre d'émigration, et que depuis 1880, un fort excédent de population prend le chemin des villes; nous savons, en outre, que les principales richesses naturelles de la Province sont industrielles et que la décentralisation de l'industrie doit être considérée comme un moyen de stabiliser les milieux ruraux. Dans ces conditions, ruraliser l'enseignement ne peut vouloir dire qu'une chose: assurer à la population des campagnes un enseignement qui permette aux jeunes générations, selon les goûts et les aptitudes de chacun, soit de s'établir en milieu rural et dans l'exercice des fonctions rurales (agricoles, forestières ou autres) soit de s'établir dans les villes, petites ou grandes, et dans l'exercice des fonctions industrielles. Le régime d'éducation des campagnes doit donc comporter:

- 1) un enseignement élémentaire d'aussi bonne qualité que celui des villes. Et ici se posent les problèmes: a) du financement des écoles rurales, donc de la fiscalité et de la répartition des charges entre les commissions scolaires locales ou régionales et le gouvernement de la Province; b) du recrutement, de la formation et de la rétribution du per-

sonnel enseignant. De l'avis unanime des groupes qui ont comparu devant la Commission, la situation actuelle n'est pas satisfaisante, et un effort méthodique devra être fourni au cours des années à venir pour la redresser. D'une part, les ressources fiscales des commissions scolaires étant, en milieu rural, moins élevées que dans les villes, d'autre part, les enfants y étant généralement plus nombreux, le gouvernement de la Province devra forcément contribuer plus largement à l'organisation des écoles rurales;

2) la faculté, pour les sujets doués, de continuer leurs études aux niveaux secondaire et universitaire en vue des professions libérales et autres grandes fonctions de la vie sociale. Un régime de bourses doit être prévu, car le jeune rural n'a pas comme le citadin l'avantage de vivre dans le voisinage de l'école supérieure et de pouvoir la fréquenter sans quitter sa famille;

3) un enseignement professionnel préparant : a) aux fonctions de la vie rurale: agriculture, exploitation forestière, pêche; b) aux métiers qui peuvent être exercés, soit dans les milieux ruraux, soit dans les milieux urbains: bois, mécanique, électricité, etc. Selon ses goûts et aptitudes et les circonstances particulières de sa vie, tout jeune homme pourrait ainsi se préparer ou aux fonctions rurales ou aux fonctions indifféremment rurales ou urbaines. Les écoles moyennes d'agriculture répondent déjà à la première fin. Elles ont rendu jusqu'ici de tels services que l'U. C. C. a pu les désigner comme "l'une des plus belles initiatives de l'Etat en matière d'enseignement agricole"<sup>1</sup>. Il faudrait en créer d'autres ou compléter celles qui existent, soit en y introduisant l'enseignement des métiers autrement qu'en fonction de l'agriculture, soit en créant séparément, de région en région et selon le caractère propre à chaque région, des écoles de métiers. Dans ce cas encore et pour la raison déjà évoquée des bourses pourraient être prévues au besoin;

4) enfin, un enseignement supérieur spécialisé, disposant du personnel et des ressources financières qu'exige : 1) la formation des techniciens et des hommes de science nécessaires au plein développement des grandes branches de l'économie rurale; 2) la mise sur pied et le fonctionnement de services de recherches économiques et scientifiques que requiert la bonne utilisation des ressources diverses des milieux ruraux.

La Province compte trois écoles supérieures d'agriculture. Il serait de la plus haute importance que ces institutions soient pourvues le plus

---

(1) Union Catholique des Cultivateurs, mémoire, p. 113.

vite possible du personnel spécialisé et des laboratoires de recherches qui les mettraient en état de fournir à l'agriculture tous les grands spécialistes dont elle a besoin, et de collaborer avec les services scientifiques des universités, du gouvernement provincial, du gouvernement fédéral, et éventuellement du Conseil des ressources naturelles, à la solution des problèmes scientifiques et économiques que pose l'exploitation du domaine agricole.

Il faut insister sur l'importance de la collaboration entre les trois écoles supérieures d'agriculture ainsi que sur leur collaboration avec les agronomes : il est évident qu'une telle collaboration est indispensable à l'efficacité des écoles et du corps agronomique, et que seule elle permettrait aux travaux et recherches des écoles d'agriculture de bénéficier rapidement à la classe agricole.

De même entre les écoles supérieures d'agriculture et l'école de génie forestier, entre les agronomes et les ingénieurs forestiers, la plus étroite collaboration devrait-elle régner — et cela pour en arriver à la coordination la plus complète possible des deux exploitations principales de l'économie rurale. Il n'en a pas été ainsi jusqu'ici, mais au détriment de la stabilité et de la prospérité de la plupart des grandes régions rurales. Le Conseil des ressources naturelles dont la création a été recommandée plus haut, deviendrait le centre coordinateur de tous les travaux scientifiques nécessaires à la stabilisation et au progrès de l'économie rurale.

Rappelons une fois de plus que la province de Québec ne peut compter seulement sur les travaux scientifiques faits à l'étranger pour résoudre ses propres problèmes : ni ses sols, ni son climat, ni aucun des facteurs physiques et économiques de son économie rurale, agricole et forestière, ne correspondent exactement à ceux des autres provinces ou des Etats-Unis. Il y a même, comme nous l'avons rappelé déjà, différenciation marquée d'une région à l'autre de la Province. Il lui faut donc créer elle-même sa "science agricole" en ce sens qu'il lui faut inventer elle-même les procédés de culture, les méthodes d'exploitation les mieux adaptés à ses conditions à elle — variables, répétons-le, d'une région à l'autre. Seule la recherche méthodiquement organisée et systématiquement poursuivie la mettra en possession d'une "science agricole" appropriée et permettra de porter l'enseignement agricole supérieur au niveau d'efficacité qu'il doit avoir pour réaliser sa fin. "Faire de la recherche est une nécessité organique pour les universités, c'est un entraînement indispensable pour les professeurs et les élèves, c'est une condition nécessaire de progrès scientifique. Une faculté universitaire d'agriculture

doit être le cerveau de l'agriculture. Pour mériter le nom d'école de haut savoir, elle doit être le foyer des idées et de la science, le centre des recherches scientifiques" <sup>1</sup>. Tous les mémoires de provenance rurale <sup>2</sup> se prononcent avec la même conviction sur la nécessité de la recherche à la fois pour les centres d'enseignement et pour l'agriculture. En quoi l'expérience des autres provinces canadiennes et des pays les plus avancés au point de vue agricole leur donne raison.

Dans tous les secteurs et à tous les niveaux, l'enseignement doit s'efforcer de former non seulement de bons techniciens, mais aussi des hommes capables de prendre leur place dans les organisations diverses de la vie sociale contemporaine et d'y jouer un rôle: syndicats, coopératives, groupements divers d'études ou d'action, affaires publiques. L'éducation sociale est plus que jamais une exigence de l'éducation tout court. Le jeune rural en a besoin, qu'il envisage de s'établir à la campagne ou dans les centres urbains.

5) Le régime académique le plus parfait ne répondra cependant jamais à tous les besoins d'une société en pleine évolution. L'homme engagé dans un métier a sans cesse besoin de renouvellement et de perfectionnement: la pratique seule ne suffit pas, d'où l'importance des oeuvres d'éducation extra-scolaires <sup>3</sup>. Dans les milieux ruraux de la Province, ces oeuvres ont un rôle d'autant plus nécessaire que le régime d'enseignement ne répond pas entièrement à ses propres fins, et qu'il en sera ainsi pour de longues années encore.

Pour les jeunes agriculteurs qui ne peuvent fréquenter l'école moyenne, l'U. C. C. préconise l'organisation permanente de cours de *perfectionnement* comme ceux que le Ministère de l'Agriculture avait institués en 1937-38-39, avec le concours de l'Aide à la Jeunesse, et qui avaient été suivis par une douzaine de mille élèves dans plus de 400 paroisses. L'annexe no 7 donne des indications quant au programme, mode d'organisation, etc. Notons que le Danemark doit son exceptionnelle prospérité agricole à de tels cours.

Des cours à domicile peuvent être aussi organisés par correspondance ou par le truchement de la radio. L'absence de contact entre élèves et professeurs est corrigée par la constitution d'équipes d'études de huit ou dix membres qui se réunissent une ou deux fois la semaine.

---

(1) *Mémoire de la Société d'Etudes rurales*, p. 34.

(2) Notamment celui de l'U. C. C. et de la Faculté d'Agriculture de l'Université Laval.

(3) Cf. en particulier, le *Mémoire de la Société Canadienne d'Education des Adultes*.

Il ne suffit pas de former de bons praticiens de l'agriculture; il faut pourvoir la population agricole d'animateurs, de chefs. Le centre de formation rurale de l'U.C.C. répond à cette fin. Il ne fait pas double emploi avec les écoles d'agriculture; il vise à former des chefs pour les associations agricoles, les syndicats, les caisses populaires. Les agriculteurs fournissent eux-mêmes une partie du budget (10,000 dollars). Le Ministère de l'Agriculture est invité à combler la différence, soit 15,000 dollars sur 25,000 dollars.

Insistons ici sur ce rôle de tout premier ordre de la femme en milieu rural, tout particulièrement dans la province de Québec. Il en découle la nécessité d'assurer à la jeune fille une formation appropriée. Les cours ménagers agricoles, donnés de mai à septembre dans les écoles moyennes d'agriculture, ont déjà produit d'excellents résultats. Il faudrait les développer le plus vite possible.

### *Le capital*

La ferme commercialisée a besoin de capitaux que la finance privée ne peut lui fournir. Seul l'Etat peut mettre à la disposition de l'agriculteur le crédit nécessaire à l'achat des fermes, à l'établissement des jeunes générations, à la mécanisation et à l'amélioration des établissements agricoles.

En 1929, le gouvernement fédéral créait la Commission du Prêt agricole canadien qui jusqu'ici a prêté environ 75 millions de dollars en première et deuxième hypothèque. Ce crédit agricole, conçu en fonction de l'agriculture des autres provinces, notamment des Prairies, répond difficilement aux besoins des agriculteurs de la province de Québec. En fait, de 1929 à 1950, ceux-ci n'ont emprunté du Crédit agricole fédéral que \$882,000. environ, bien que le gouvernement provincial leur remboursât tout intérêt au delà de 3%. (Ce remboursement ne s'applique pas aux prêts consentis depuis 1954).

En 1936, le gouvernement de la province a créé l'Office du crédit agricole qui a jusqu'ici effectué plus de 41,000 prêts pour un montant total dépassant les 108 millions de dollars. Sur les prêts ainsi consentis, 33 millions de dollars ont déjà été remboursés, dont 18 millions avant échéance, et l'Office n'a subi autant dire aucune perte. La différence de résultats des deux organismes illustre bien l'importance pour la province de Québec de pouvoir créer elle-même ses institutions — selon son esprit à elle et la mentalité de sa population.

Mais de l'avis de grands organismes, comme l'Union Catholique des Cultivateurs, le crédit agricole provincial ne tient pas assez compte de la

dévaluation monétaire. Le maximum de 6,000 dollars établi en 1936 et porté à 7,000 dollars en 1952 ne suffit plus. Pour répondre à tous les besoins, ce maximum devrait selon eux être fixé à 10,000 dollars.

La ferme moderne exige un capital d'exploitation souvent plus considérable que le capital foncier. La *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles* adoptée en 1944 par le Parlement fédéral garantit 10% des prêts consentis par les banques aux agriculteurs pour équiper et améliorer leurs fermes.

De l'avis de certains groupes, les caisses populaires pourraient assurer aux agriculteurs un système de prêt à court et à moyen terme beaucoup plus souple et plus efficace que celui que prévoit la loi fédérale.

L'établissement des jeunes sur des fermes exige une mise de fonds dépassant les moyens de la plupart des agriculteurs. L'Office du crédit agricole joue un rôle de plus en plus important à ce point de vue. Depuis 1936, il a prêté 50 millions à 17,571 jeunes agriculteurs. L'U.C.C. suggère que l'Office soit autorisé à mettre sur pied une section spéciale d'établissement dont les deux principales tâches consisteraient à étudier les demandes et à suivre d'une façon méthodique les emprunteurs, afin de les conseiller dans l'organisation de leurs fermes et l'administration de leurs ressources financières.

L'U.C.C. recommande aussi que soit porté à 600 dollars l'octroi statutaire de 300 dollars actuellement accordé au fils d'agriculteur qui s'établit sur une ferme. Cet octroi est un des meilleurs placements que puisse faire le Ministère de l'Agriculture. Il a aidé jusqu'ici à l'établissement d'une trentaine de mille jeunes ruraux.

### *L'organisation agricole*

L'organisation des forces agricoles s'impose comme une condition de survivance en face de la concentration des forces industrielles, commerciales et financières.

Les agriculteurs ont recours à la coopération pour traiter sur le pied d'égalité avec les grandes entreprises qui achètent leurs produits ou leur vendent les machines et les matières premières. La coopération agricole a fait d'importants progrès depuis une vingtaine d'années. Le nombre des coopératives est passé de 104 en 1931 (avec un chiffre de vente de 3,501,000 dollars) à 584 en 1952 (avec un chiffre de vente de 127 millions de dollars). La Coopérative Fédérée a porté son chiffre d'affaires de 5,450,000 dollars en 1931 à 60,400,000 dollars en 1952.

On estime qu'environ 20% des produits agricoles de la Province passent au marché par la voie coopérative. Le gouvernement provincial a fourni une aide considérable à la coopération. Il faudrait que les agriculteurs organisés jouissent de pouvoirs plus étendus pour contrôler la vente de leurs produits.

Les agriculteurs doivent s'associer pour étudier leurs problèmes, organiser les services dont ils ont besoin, éclairer l'opinion et revendiquer leurs droits auprès des pouvoirs publics, contrebalancer les puissances financières, commerciales et industrielles. L'U.C.C., fondée en 1924, compte 40,000 membres, 700 syndicats paroissiaux et une association de fermières. Elle a fondé deux sociétés mutuelles d'assurance, organisé un service spécial pour les bûcherons et des chantiers coopératifs. Elle poursuit l'éducation sociale et professionnelle des agriculteurs grâce à ses cours à domicile, ses équipes d'étude, son centre de formation rurale, son service de propagande. Elle a obtenu des gouvernements, fédéral et provincial, un grand nombre de lois et de mesures propices à l'agriculture.

Les agriculteurs ont aussi mis sur pied une dizaine d'associations spécialisées qui jouent un rôle important, surtout dans le domaine de la production. L'avenir est de ce côté.

Mais laissés à eux-mêmes les agriculteurs ne peuvent pas tout faire. Même organisés convenablement, ils ne peuvent assurer la prospérité de l'agriculture qui dépend de plus en plus des marchés et des conditions économiques, au pays et à l'étranger.

Jusqu'en 1914, les pays vivaient à peu près tous sous l'empire d'un libéralisme économique plus ou moins mitigé. Deux guerres mondiales, une crise économique internationale, le chômage, l'industrialisation accélérée des pays occidentaux ont provoqué l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie agricole et le commerce des produits de la ferme. Depuis quelques années, la politique agricole de tous les gouvernements a évolué d'une façon très nette, de l'intervention directe à la collaboration avec les agriculteurs organisés.

### *La constitution de 1867 et l'agriculture*

En vertu de l'article 95 de l'A.A.B.N., le gouvernement fédéral et les provinces ont juridiction conjointe sur l'agriculture et l'immigration. Les provinces peuvent légiférer sur ces deux sujets pourvu que leur législation ne soit pas incompatible avec celle du gouvernement fédéral.

D'autre part, l'article 93 donne aux provinces "le droit exclusif de légiférer sur l'enseignement" sans faire d'exception pour l'enseignement agricole.

L'article 92 déclare que "dans chaque province la Législature a le droit exclusif de légiférer sur la propriété et les droits civils." Tout ce qui concerne la propriété, l'exploitation des fermes et la production agricole tombe donc sous la juridiction provinciale.

Au temps de la Confédération, l'agriculture vivrière était de règle générale dans la province. Les agriculteurs ne demandaient rien au gouvernement fédéral ni au gouvernement provincial. La transformation de l'agriculture depuis un demi-siècle a fait surgir des problèmes dont les gouvernements ont dû s'occuper et que la Constitution n'avait pas prévus : marchés, enseignement, recherche. En toute logique, le gouvernement fédéral aurait dû laisser aux provinces les problèmes qui peuvent se régler sur le plan provincial et se réserver les problèmes de politique interprovinciale ou internationale. Cette solution de bon sens est précisément celle que suggère l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Ce sont les mêmes contribuables qui paient et les taxes fédérales et les taxes provinciales. Pour que le budget attribué à l'agriculture par les deux gouvernements rende au maximum il faudrait que toutes les initiatives fédérales et provinciales et en particulier les recherches soient coordonnées. Cette coordination existe-t-elle à un degré satisfaisant, notamment en ce qui touche les exigences primordiales de l'agriculture : 1) l'enseignement et la recherche; 2) les marchés ?

En certains milieux, surtout anglo-canadiens, on prétend que la recherche est du domaine fédéral, tandis que la vulgarisation et l'enseignement appartiennent aux provinces. Une telle distinction est évidemment arbitraire. La recherche et l'enseignement supérieur sont intimement liés : on ne peut les séparer. Comment la province de Québec remplirait-elle son rôle de gardienne de l'une des deux cultures canadiennes s'il lui était impossible de former une élite scientifique ? En renonçant à la recherche, elle se vouerait à l'infériorité. Elle doit compter surtout sur elle-même pour former l'élite de spécialistes en agronomie dont elle a besoin.

Le Ministère fédéral de l'Agriculture a mis sur pied ses propres organismes de recherches et de vulgarisation agricoles, dont les trois principaux sont : les fermes expérimentales, le service scientifique, la division de l'économie au service des marchés. Le Conseil national des Recherches fait aussi des travaux de chimie et de biologie qui intéressent l'agriculture.

Les autorités fédérales ont donné comme raison de leur intervention dans la production, l'enseignement et la recherche agricoles la nécessité de contrôler la quantité et la qualité des produits destinés à l'exportation comme le blé, le porc et le fromage. Mais un tel contrôle ne nécessite pas l'intervention directe, ni l'action isolée du gouvernement fédéral. Deux méthodes parfaitement constitutionnelles permettraient de le réaliser : a) les lois concurrentes; b) les ententes.

C'est par des lois concurrentes que le gouvernement fédéral et les provinces ont réglé l'imbroglia constitutionnel des marchés. La jurisprudence est aujourd'hui clairement établie : le commerce des produits agricoles dans les limites d'une Province relève du gouvernement provincial; le commerce entre les provinces et avec les pays étrangers tombe sous la juridiction fédérale. Pour couvrir chaque cas, il faut une loi concurrente des deux gouvernements. De telles lois régissent déjà la classification de produits comme les oeufs, les fruits et les légumes. La collaboration permanente des deux gouvernements touchant la production, l'enseignement et la recherche pourrait être assurée de la même manière.

A défaut de lois concurrentes, des ententes devraient être conclues chaque fois que le gouvernement fédéral veut intervenir, même temporairement, dans un domaine réservé aux provinces.

L'article 12 de la Loi du Ministère de l'Agriculture permet au ministre provincial de conclure de telles ententes. Certaines d'entre elles ont produit d'excellents résultats.

Le Ministère provincial de l'Agriculture a porté son budget de 1,500,000 de dollars en 1921-22 à 18,000,000 de dollars en 1953-54. Il a mis sur pied un vaste programme de vulgarisation agricole en plaçant des agronomes et des spécialistes dans chaque comté, en construisant dix-huit écoles moyennes d'agriculture. Il a créé un Conseil de recherches agricoles chargé d'étudier les problèmes qui lui sont soumis, de les classer et d'en confier l'étude aux écoles d'agriculture, dont la mission est de faire des recherches.

Le Conseil dispose d'un budget annuel d'une centaine de mille dollars qu'il consacre à des bourses d'étude et à des octrois de recherches répartis entre les trois écoles supérieures d'agriculture : Ste-Anne de la Pocatière, Oka et le Collège Macdonald.

Aux Etats-Unis, il n'existe qu'une école supérieure d'agriculture par Etat, avec un budget approprié. Cette école assume l'enseignement supérieur, fait de la recherche scientifique, dirige la ferme expérimentale et la propagande agricole dans tout l'Etat. C'est un régime coordonné

dans lequel le chercheur, l'enseigneur et le vulgarisateur travaillent sous la même direction.

Le Gouvernement fédéral américain verse à l'école d'agriculture la même allocation que l'Etat; mais celui-ci garde l'entière administration de l'enseignement et de la recherche. Quand un problème intéresse plusieurs Etats, l'Office fédéral des Recherches scientifiques fournit des spécialistes qui préparent les ententes entre les Etats et coordonnent les recherches. Mais le choix des sujets d'étude et la direction du travail relèvent des autorités agricoles des Etats. Un régime de recherche, d'enseignement et de vulgarisation agricoles aussi logique, est-il possible dans les cadres de la constitution canadienne ?

On prétendra peut-être que la province de Québec n'a pas les ressources financières voulues pour mettre ses écoles supérieures en état de jouer le premier rôle dans l'évolution de l'agriculture. Il faudrait plutôt se convaincre que la Province n'a pas les moyens de se priver de l'apport scientifique à l'agriculture. La recherche agricole, l'expérience l'a maintes fois démontré, est d'un rendement plus élevé que la recherche industrielle elle-même — sans parler des bénéfices sociaux et humains.

Puisque la production, l'enseignement et la recherche relèvent de la juridiction provinciale, il faut que le gouvernement fédéral laisse aux provinces les ressources financières dont elles ont besoin pour s'en charger. Si le gouvernement fédéral a intérêt à stimuler ou à orienter certaines productions par la recherche, la propagande et les subsides, il peut le faire, comme nous venons de le voir, sans nuire à l'autonomie des provinces.

Un plan de collaboration exécuté en vertu de lois concurrentes et d'ententes éviterait les doubles emplois, donnerait pour les mêmes budgets un meilleur rendement, permettrait aux techniciens fédéraux et provinciaux d'étudier ensemble les divers aspects des problèmes à résoudre, inspirerait confiance aux agriculteurs, laisserait enfin aux provinces la liberté d'organiser leur propre expansion sans sacrifier leur autonomie, leur dignité et leur personnalité.

### *La forêt, facteur de vie rurale*

Les mesures ci-dessus, précisément parce qu'elles s'attachent aux facteurs essentiels de la prospérité agricole, permettraient à l'agriculture, partout où elle se pratique dans la Province, d'obtenir les plus hauts rendements — dans les conditions particulières à chaque région.

En effet, même pratiquée selon les meilleures méthodes, l'agriculture ne peut avoir dans toutes les régions la même puissance économique. Dans la plaine laurentienne le sol arable est la seule ressource importante : il n'y a plus de forêt exploitable et le sous-sol est pauvre en richesses minières, du moins autant que l'état actuel des recherches permet d'en juger. En revanche, le sol est fertile, le climat relativement favorable, les marchés importants et faciles d'accès. La recherche scientifique et une bonne organisation économique et sociale aidant, cette région peut parvenir à un haut niveau de prospérité agricole, et assurer le bien-être d'une population beaucoup plus nombreuse que celle qui y vit actuellement.

Il n'en est pas ainsi d'autres régions où le sol est moins fertile, le climat plus rude, les marchés moins accessibles. Or, si nous nous plaçons comme nous l'avons fait dès le début de ce chapitre, non pas dans les perspectives limitées d'un simple accroissement de la prospérité agricole, mais dans les perspectives plus larges de l'augmentation régulière de la population rurale, ces régions doivent être l'objet d'une politique qui, bien que semblable dans son inspiration, sera différente dans ses modes de réalisation. Il s'agit donc : 1) d'y porter l'agriculture, comme dans les régions du meilleur type agricole, au plus haut degré d'efficacité que permettent la qualité des sols, les conditions de climat, etc. 2) de suppléer aux insuffisances intrinsèques de l'agriculture comme sources de revenus, par une exploitation auxiliaire permanente, de façon que dans l'ensemble la population y jouisse de conditions de vie comparables à celles des meilleures régions agricoles.

Or dans la plupart des régions excentriques : Laurentides, Charlevoix, Saguenay, Gaspésie, Bas-St-Laurent, certaines parties des Cantons de l'Est, la ressource permanente la plus propre à compléter l'agriculture, c'est la forêt. Et cela pour diverses raisons qu'il suffit d'indiquer : la forêt est présente partout et de vastes superficies sont essentiellement de "vocation" forestière; comme exploitation, elle est du type agricole : il s'agit en somme de vie végétale, de culture, de moisson; elle est exploitable en hiver, et elle complète le cycle annuel du travail de la main-d'oeuvre familiale. Il s'agit en somme de systématiser et de porter à son plus haut degré d'efficacité une pratique que la nature elle-même indique et que la vie courante a généralisée. Les faits suivants sont en effet bien connus : une forte proportion, près de la moitié du bois traité dans les usines de pâte et de papier provient des boisés de fermes et le gros de la main-d'oeuvre forestière se recrute dans les régions rurales — chaque automne des dizaines de milliers d'agriculteurs et de fils d'agriculteurs gagnent les "chantiers" pour la saison d'hiver. L'industrie de la pâte et du papier qui doit compter sur un approvisionnement régulier de

matière première, loin de s'opposer à une telle politique devrait au contraire y collaborer de tous ses moyens car en définitive elle en serait l'un des grands bénéficiaires.

Aux suggestions déjà formulées ci-dessus touchant l'aménagement de plans régionaux selon la nature et l'importance relative des ressources, la classification des sols selon leur "vocation" propre, le reboisement des superficies induement dépouillées, il convient d'ajouter les suivantes:

1) Organisation d'une sorte de large contrôle sur l'exploitation des forêts privées afin de prévenir la destruction d'une des sources importantes de revenus des régions rurales et de matières premières de l'industrie.

2) Création d'un corps de techniciens forestiers travaillant en étroite relation avec les agronomes et ayant pour mission de conseiller les agriculteurs dans l'exploitation de leurs boisés de fermes, de répandre les bonnes techniques de sylviculture, de travailler à l'éducation "forestière" des populations rurales.

3) Encouragement à l'exploitation coopérative des forêts, soit sous la forme de syndicats forestiers là où des réserves existent dans le voisinage, soit sous la forme de chantiers coopératifs là où les forêts sont déjà concédées à des entreprises forestières.

L'adjonction économique (source auxiliaire d'emploi et de revenus) et sociologique (syndicats, coopératives) de la forêt à l'agriculture procurerait un surcroît de consistance à l'économie rurale partout où l'agriculture est trop faible par elle-même, et ouvrirait des perspectives d'établissement proportionnées à l'importance relative des deux ressources de région en région.

Dans les régions maritimes (Gaspésie, Côte nord) où la terre arable fait défaut, la coordination de la pêche et de l'exploitation forestière selon les mêmes formules produirait des résultats identiques — l'expérience l'a d'ailleurs déjà démontré — surtout si, grâce à la politique pratiquée depuis une dizaine d'années, le gouvernement parvient, comme il y a lieu de l'espérer, à accroître les revenus de la pêche et à les stabiliser à un niveau rémunérateur.

### *Expansion rurale*

En 1951, la Province comptait 134,000 fermes et 685,000 jeunes ruraux de moins de 20 ans. Cela veut dire que les campagnes ont à établir, en moyenne, de 17,000 à 18,000 jeunes hommes par année. Or une ferme ne passant de père en fils qu'une fois tous les trente ans

environ, il est bien évident que l'agriculture organisée ne peut absorber dans ses cadres actuels tous les jeunes ruraux en quête d'établissement — tout au plus le quart d'entre eux. Le renforcement de l'économie des régions agricoles et des régions mixtes permettrait d'accroître dans une certaine mesure cette proportion — peut-être d'une année à l'autre jusqu'au tiers, voire, au maximum, à la moitié. Resterait donc à établir les autres.

Or le patrimoine rural de la Province comporte d'importantes réserves : une bonne dizaine de millions d'acres de terre cultivable demeurent disponibles surtout dans le Nord-Ouest. La forêt partout présente peut contribuer seule, ou avec l'agriculture, à élargir encore l'aire habitée.

La politique de colonisation que la Province a été la première à pratiquer a donc encore un très grand rôle à jouer dans l'aménagement et le peuplement du territoire, à la condition de s'adapter à la mentalité d'une population que les moeurs industrielles ont profondément modifiée.

La tâche la plus urgente et la plus immédiatement réalisable, c'est la consolidation des centres en voie d'organisation — par le rachat des lots non cultivés, la reclassification des terres selon leur "vocation" propre, la restauration forestière et au besoin le reboisement, le défrichement accéléré des parcelles de bonne qualité agricole, le parachèvement des routes, etc. Il importe que les paroisses nouvelles soient le plus tôt possible portées à leur niveau maximum de productivité. Pour accélérer le mouvement, l'U.C.C. recommande que les primes de défrichement et de labour soient augmentées (pour tenir compte de la dévaluation monétaire) et que le paiement en soit accéléré; que le colon qui reprend un lot abandonné puisse bénéficier de toutes les primes d'établissement, etc. Le plus tôt chaque paroisse verra ses cadres remplis, le plus tôt chacune d'entre elles connaîtra la stabilité.

Comme nous l'avons dit déjà, aucune région nouvelle ne devrait être ouverte à l'exploitation et au peuplement sans que le plan général n'en ait été tracé : inventaire et classification des ressources, site des paroisses et agglomération, sites industriels s'il y a lieu, routes et rattachement au réseau général de circulation de la Province, type d'établissement (individuel ou familial, coopératif) etc.

Les nouvelles colonies pourraient être agricoles, agricoles-forestières ou forestières selon la nature des sols et des ressources. Il est en effet temps d'élargir la conception traditionnelle de la colonisation. La formule qui a prévalu jusqu'ici a été imposée par l'histoire à une popula-

tion qui s'y est soumise parce qu'elle ne pouvait faire autrement. Il n'en est plus ainsi désormais : toutes les ressources exploitables répondent au concept de colonisation. Le tout est d'adapter les modes d'établissement et les techniques de travail.

Il serait hautement désirable que la Province tentât l'expérience de la colonisation forestière dans les régions dépourvues de sol agricole, comme les hautes terres du plateau laurentien, l'intérieur de la Gaspésie et la Côte Nord du St-Laurent. Cette forme d'établissement a déjà fait ses preuves en d'autres pays (Norvège, Finlande). Il y a tout lieu de penser que parmi les jeunes ruraux qui chaque année s'acheminent vers les "chantiers" plusieurs la préféreraient à l'établissement agricole si un travail d'ordre éducatif préparait les esprits à ce mode d'établissement.

L'intégration de la forêt à l'économie rurale selon les modes indiqués ci-dessus aurait le triple avantage :

a) d'agrandir à son extrême limite l'aire géographique du territoire habité de la Province, de diversifier les types d'établissement, d'offrir à la jeunesse rurale des perspectives nouvelles, d'assurer à toutes les régions, selon leur potentiel propre, une assiette économique sinon identique du moins sensiblement comparable;

b) de régulariser l'approvisionnement en matière première de la principale industrie de la Province;

c) de faire du bûcheron un forestier, donnant ainsi un statut social défini et convenable à une occupation qui, en dépit de sa grande importance économique, a été jusqu'ici l'une des moins considérées dans la hiérarchie professionnelle.

A venir jusqu'à il y a une vingtaine d'années la colonisation a été dans la Province une aventure héroïque. Pour établir sa famille dans les régions nouvelles, il fallait au colon une dose d'énergie et de courage dont aucune autre forme d'établissement n'exigeait l'équivalent. Les choses ont depuis lors changé. Le Ministère de la Colonisation a renouvelé ses méthodes et multiplié l'assistance au colon. En fait, il organise les colonies, c'est-à-dire en trace d'avance les cadres, construit les routes, les écoles et autres institutions publiques, défriche en partie les terres, et met de l'outillage à la disposition des colons (essouchage, labours profonds, etc.). Des primes nombreuses sont versées régulièrement.

En dépit des efforts du Ministère le mouvement vers les régions nouvelles ne progresse que lentement. L'attrait des occupations industrielles dans les centres organisés détourne les jeunes des régions nouvelles.

Et pourtant ces régions doivent être peuplées, mises en valeur. Le plus haut intérêt de la Province l'exige. La politique de colonisation doit donc s'adapter aux circonstances — aller jusqu'au bout de ses formules actuelles. De l'avis de certains groupes qui ont comparu devant notre Commission, le Ministère de la Colonisation devrait désormais, soit par ses propres services, soit par l'intermédiaire d'un organisme créé spécialement à cette fin, assumer lui-même l'aménagement des régions nouvelles, tracer les plans, construire les routes, défricher les terres, les drainer au besoin, bâtir les maisons et dépendances, les écoles, chapelles, etc. Puis offrir les établissements en vente (avec le concours de l'Office du crédit agricole s'il y a lieu) au prix coûtant, moins la valeur du bois prélevé sur les terres défrichées et moins l'équivalent des primes attribuées aux colons sous le régime actuel. Chaque paroisse serait, cela va sans dire, organisée selon le type économique correspondant aux ressources exploitables : sol, forêt, etc. Une propagande méthodique dans les milieux ruraux, mettant bien en évidence les avantages des divers types d'établissement en régions nouvelles, y attirerait certainement chaque année autant d'acheteurs que le Ministère de la Colonisation serait en état d'en satisfaire. Les jeunes n'auraient plus l'impression de se sacrifier pour les générations à venir mais de s'établir eux-mêmes et de leur propre initiative dans la profession de leur choix. Le prestige des régions nouvelles y gagnerait.

Moyennant une politique appropriée, audacieuse au besoin, la Province, étant donné les réserves humaines dont elle dispose pourrait, d'ici une cinquantaine d'années, peupler au complet et dans des conditions de stabilité économique satisfaisantes ce qu'il lui reste de territoire habitable, surtout dans l'Abitibi-Témiscamingue.

Comme nous le rappelions il y a un instant, la province de Québec a été la première à pratiquer une politique systématique de colonisation agricole et cela comme une conséquence de l'histoire et pour fournir à sa population un mode d'établissement adapté à sa tradition économique et sociale et à ses moyens.

En 1932, au plus profond de la crise économique, elle conclut avec le gouvernement fédéral, une entente en vue de l'établissement de chômeurs sur la terre (plan Gordon, plan Rogers-Auger). Le gouvernement fédéral, la Province et les municipalités assumaient à part égale, le coût de l'entente, mais la province gardait la responsabilité du choix des familles et des terres ainsi que l'entière administration du projet.

Cette initiative d'urgence exceptée, la Province a toujours assumé seule le fardeau de la colonisation. Depuis la Confédération, elle a

dépensé à cette fin 155 millions de dollars dont 100 millions depuis 1940. Le budget du Ministère de la Colonisation dépasse aujourd'hui les 10 millions affectés en grande partie à la construction des routes et au versement de primes aux colons. Un colon qui remplit toutes les conditions requises peut ainsi recevoir sous forme de primes pour la mise en valeur de son lot, jusqu'à \$3,550.

Une politique comme celle que nous préconisons ci-dessus entraînerait sans doute des déboursés plus élevés. En revanche, elle permettrait au Ministère de concentrer ses efforts dans deux ou trois centres, selon les types économiques des territoires à organiser, de "construire" les régions nouvelles selon le mode le mieux adapté à leurs virtualités respectives, et de les porter dans le plus bref délai à leur plus haut degré de productivité. Ces colonies seraient donc un actif immédiat pour la Province. Elles pourraient, dès leur fondation, se munir de toutes les institutions des vieilles paroisses, offrir établissement à des artisans, petits industriels, marchands, hommes de profession. Comme débouchés pour les surplus de population des vieilles régions, deux ou trois de ces colonies vaudraient autant que la création d'une ville ou d'une grande industrie — avec des avantages sociaux que la ville et l'industrie ne peuvent offrir.

### *Politique sociale des campagnes*

Nous nous en tenons ici à l'aspect proprement rural de sujets étudiés dans d'autres chapitres : enseignement, santé, sécurité sociale, etc.

Trois mesures de sécurité sociale paraissent répondre particulièrement aux besoins des campagnes :

1) une politique de soutien des prix agricoles (au besoin du bois et du poisson), de façon que tout producteur soit en toutes circonstances assuré d'un revenu proportionné à son travail. La vente de ses produits est à l'exploitant rural ce qu'est le salaire au travailleur industriel. Celui-ci est protégé par la loi des conventions collectives, la loi du salaire minimum, l'assurance-chômage. L'exploitant autonome a droit à une mesure identique de protection. La donnée première de la sécurité sociale, c'est la stabilité du travail et du revenu;

2) une politique d'aide à l'établissement comprenant, outre les octrois à l'établissement sur la ferme dont il a été question plus haut, un régime souple de bourses scolaires, de façon que tout jeune rural

qui possède les qualités voulues, puisse poursuivre ses études (secondaires et universitaires, techniques et professionnelles) sans imposer à sa famille un fardeau financier disproportionné. Le grand problème de la famille rurale, ce n'est pas comme dans le cas de la famille ouvrière l'entretien des enfants, mais leur établissement;

3) un service d'orientation et de placement (avec bureaux régionaux) fonctionnant en relation avec les écoles, de façon que les jeunes ruraux puissent être conseillés dans le choix de leurs métiers et l'orientation de leur vie, surtout s'ils doivent s'établir dans les villes. Ce service devrait comporter dans les grandes villes des centres d'accueil, pourvus de personnel compétent, et dont la mission serait de faciliter aux jeunes ruraux leur intégration à la vie urbaine. On déploie, avec raison, des efforts considérables pour aider les immigrants étrangers. Le jeune rural qui arrive dans un grand centre n'a pas moins besoin d'assistance. Il est en somme dans la situation et l'état d'esprit de l'immigrant. Il n'y a aucune raison de le laisser si souvent choir dans les occupations subalternes et les couches inférieures de la société, alors qu'un minimum d'aide lui aurait permis d'exercer un bon métier et d'être un actif pour la société.

Ces mesures devraient évidemment s'insérer dans le plan général de sécurité sociale dont nous étudierons plus loin les grandes lignes.

### *Décentralisation industrielle*

Même à son plus haut degré d'efficacité, l'économie rurale ne saurait répondre seule aux besoins d'expansion démographique de la Province. L'industrie est nécessaire. Disons davantage : étant donné la structure du territoire, la nature et la répartition des ressources, la décentralisation industrielle est une condition du renforcement de l'économie rurale — dans la mesure où elle crée les marchés et en facilite l'accès.

Les facteurs principaux de localisation de l'industrie sont : des réserves permanentes de matières premières; l'énergie motrice à bon marché; les facilités de transport et de communication.

Au temps où la vapeur était la seule source d'énergie motrice et le chemin de fer le grand moyen de transport, la concentration et la centralisation industrielles étaient inévitables. Grâce à l'électricité et au transport routier, la dissémination de l'industrie à travers le territoire est désormais possible dans la mesure où les sources de matières premières la justifient.

La situation de la province de Québec en dehors de la grande zone de concentration industrielle du continent explique que — sauf Montréal — elle se soit engagée après l'Ontario dans la voie de l'industrialisation — du moins cette partie de la province voisine qui, située en bordure du fleuve et des grands lacs, appartient à la zone dont nous venons de parler. Certains facteurs ont joué là-bas qui n'existaient pas ici, ou qui n'ont eu leur valeur que plus tard. C'est pourquoi les comparaisons avec l'Ontario ont toute chance d'être fausses si on ne les place dans les perspectives de la géographie et de l'histoire.

Mais la Province dispose de deux facteurs d'industrialisation qui, dans la conjoncture économique actuelle, sont d'une puissance incalculable :

1) un énorme potentiel d'énergie hydro-électrique largement dispersée à travers le territoire et dont moins de la moitié est utilisée (8,110,000 c.v. au 1er janvier 1954, sur un total de 22,200,000 c.v.). Par sa politique d'aménagement régulier des chutes d'eau et d'électrification rurale, notamment par le raccordement des grandes centrales entre elles, le gouvernement a réalisé la première et l'une des plus importantes conditions de la décentralisation industrielle. Grâce à l'énergie à bon marché, des matières premières jusqu'ici inexploitées ou vendues à l'état brut pourront désormais être transformées industriellement sur place de région en région;

2) de grandes réserves de matières premières, notamment :

a) le bois. Nous venons de souligner le rôle de la forêt comme facteur de vie rurale. Mais le bois est une grande matière première industrielle, et c'est en fonction de l'industrie (sciage, pâte et papier, déroulage) que l'exploitation de la forêt est organisée. Nous voudrions insister ici sur l'importance, comme mesure de politique économique, d'agrandir l'aire d'exploitation forestière et de constituer partout où les autres facteurs de localisation se rencontrent les réserves de bois nécessaires à la création de centres industriels. La forêt est une ressource locale, en ce sens que la superficie exploitable par une entreprise donnée est le plus souvent circonscrite par la conformation du sol et que la stabilité de l'agglomération humaine qui en dépend est liée à la permanence du fonds forestier lui-même. Il importe donc de proportionner l'exploitation au taux de reconstitution et de multiplier les centres dans la mesure où le marché et les conditions de l'embauche le permettent ou l'exigent.

Une telle politique nécessite, cela va sans dire, l'aménagement en conséquence du territoire : routes, forces motrices, protection, etc., selon

un plan d'ensemble conçu lui-même d'après les exigences particulières de chaque région. Mais l'aménagement forestier ouvre la voie aux autres formes d'organisation économique. Dans une province comme le Québec, les fonds engagés dans l'organisation du domaine forestier, si impressionnant qu'en soit à première vue le montant doivent être considérés comme un placement, non comme une dépense;

b) les mines. D'une part, c'est la donnée aléatoire de l'expansion industrielle; d'autre part, le potentiel minier de la Province est énorme et appelé à en modifier profondément la carte économique. Le fer et le titane de la Côte Nord, le cuivre de la Gaspésie sont des exemples typiques de la sorte d'ébranlement économique qu'une découverte minière importante peut déterminer. La Côte Nord est évidemment appelée à se jalonner de centres industriels où, avec le temps, seront transformés les minerais des terres autrement stériles de l'Ungava. Grâce à ses dépôts de cuivre, la Gaspésie est sur le point de voir corriger les deux causes de sa longue stagnation économique : le manque d'énergie motrice et l'insuffisance de ses transports; elle va désormais participer à l'expansion économique de la Province et y contribuer pour sa part, non seulement par ses mines, mais aussi par ses autres ressources jusqu'ici plus ou moins utilisées.

L'industrie minière est en plein essor : la valeur de la production qui était en 1913 de 13,119,811 dollars (9.3% de la production canadienne — 5e rang) et en 1945, de 91,570,982 dollars (18.4% de la production canadienne — 2e rang), s'établissait en 1952 à 267,659,911 dollars (20.9% de la production canadienne — 2e rang). Or, cette industrie est largement décentralisée : Cantons de l'Est, Abitibi, Côte Nord, Chibougamou, Gaspésie : en somme, c'est tout le territoire qui, à mesure que progresse l'exploration, peut être affecté par son expansion. Autant de centres miniers importants, autant de marchés nouveaux pour les autres branches de la production, notamment de la production agricole — autant de débouchés nouveaux pour les chercheurs d'emplois et d'établissement — qui sont eux la véritable richesse de la Province, le principe et la fin de sa prospérité.

Bref, grâce à ses trois grandes ressources : forêts, mines, électricité, la Province peut entrevoir une très large décentralisation de son industrie et de son économie générale — moyennant, il va sans dire, une politique appropriée d'aménagement rationnel selon un plan d'ensemble qui tout en stimulant l'essor des diverses régions selon leurs virtualités propres, les coordonne et les appuie mutuellement.

Mais la dispersion même des centres industriels pose le problème de leur rattachement au réseau général de circulation de la Province et du pays.

La province de Québec, qui depuis 1867 a largement contribué à l'édification du réseau ferroviaire de l'ensemble du pays et notamment des provinces de l'Ouest, n'a guère à se louer de la part qui lui a été faite à ce point de vue. Eu égard à la superficie du territoire et au volume de la population, elle est, de toutes les provinces, celle qui possède le moins de voies ferrées. Nous ne prétendons pas qu'elle devrait avoir autant ou plus de milles de chemin de fer que telle ou telle autre province — nous disons seulement qu'elle devrait avoir le minimum dont elle a besoin. Certaines de ses grandes régions sont très mal desservies : l'Abitibi par exemple, et surtout le Saguenay-Lac St-Jean. Les lignes qui les relient au centre de la Province sont parmi les plus mauvaises du pays. La construction de certains tronçons traîne en longueur : Chibougamou-St-Félicien, Gaspésie. Ailleurs, les chemins de fer précèdent le progrès; dans la province de Québec, la garantie du progrès doit être donnée d'avance. Le gouvernement fédéral qui sort si volontiers de sa juridiction en d'autres domaines devrait, nous semble-t-il, commencer par s'acquitter de ses responsabilités propres. L'adaptation du réseau ferré de la province de Québec à ses besoins rapidement croissants en est une.

L'étendue, la structure et la configuration du territoire, la dispersion des centres économiques, la rigueur du climat et la longueur des hivers imposent à la Province un lourd programme de construction et d'entretien des routes. En ces dernières années, une proportion élevée du budget a été affectée à cette fin. Cette dépense augmentera si l'expansion économique doit procéder au rythme qu'exige l'augmentation rapide de la population. Car dans une économie dispersée comme celle de la Province — dispersion dont les avantages sont par ailleurs considérables — la route est un facteur essentiel. Sans un bon système routier, bien entretenu en toute saison et assurant la communication facile des régions entre elles, l'industrie ne se développera pas ou tendra à se centraliser dans les régions les mieux outillées. Nous croyons devoir insister sur l'importance capitale de la route dans l'économie de la Province et sur la nécessité d'un effort méthodique et persistant dans ce domaine.

Nous devrions considérer comme facteur important de progrès et de décentralisation industriel l'existence, dans tous les centres, de bons services municipaux : routes locales, aqueducs, égouts, etc. Une entre-

prise préférera naturellement s'établir là où de tels services existent plutôt que dans un centre où elle devra engager une partie de son capital pour se les assurer elle-même. L'insuffisance de l'organisation municipale dans les régions excentriques est cause de centralisation industrielle. Comme facteur de localisation industrielle, de bons services municipaux valent infiniment mieux qu'une exemption de taxe.

Il y a un autre élément de progrès industriel : une main-d'oeuvre qualifiée. Nous revenons ici au problème de l'enseignement dont nous avons dit un mot ci-dessus, et auquel un chapitre de notre Rapport est consacré.

### *Artisanat, petite industrie*

Les mines et les forêts ont provoqué jusqu'ici et continueront en toute vraisemblance de provoquer la création de grandes entreprises, d'agglomérations urbaines qui, outre leur valeur économique intrinsèque, offrent à l'agriculture et autres branches de la production rurale les marchés dont elles ont besoin.

Mais par décentralisation industrielle, il faut en outre entendre la multiplication dans les cadres mêmes de l'économie rurale de métiers et de formes diverses d'exploitations qui l'enrichissent et ouvrent des voies nouvelles à l'initiative individuelle ou collective. L'électrification rurale, surtout si les écoles et l'éducation populaire travaillent à renforcer le prestige des modes de vie ruraux, peut, comme cela s'est produit dans d'autres pays, faire renaître l'artisanat, et les petites industries remettre en honneur des métiers que la poussée actuelle d'urbanisation tend à faire disparaître. Les Canadiens français sont les héritiers de traditions artisanales qui peuvent être une source de richesses économique et humaine. Il est de la plus haute importance que les efforts des Ministères du Commerce et de l'Industrie et du Ministère de l'Agriculture pour faire renaître ces traditions et répandre la petite industrie soient non seulement continués, mais accentués.

L'artisanat et la petite industrie peuvent concurrencer la production en série s'ils utilisent les ressources que les techniques modernes mettent à leur disposition, et s'orientent résolument vers la production de qualité. Qu'il s'agisse du bois, des textiles, du cuir ou des métaux, la petite industrie spécialisée ne connaîtra le succès que si elle recouvre l'esprit créateur de l'artisan d'autrefois qui, à l'habileté technique, savait joindre le sens artistique.

La grande industrie, fondée sur les techniques scientifiques, hautement mécanisée et standardisée, est une nécessité de notre époque.

Ce n'est cependant pas par elle que la province de Québec affirmera son particularisme au sein de la communauté canadienne et américaine, mais par ce qu'elle saura créer en marge et au delà. A ce point de vue, une économie rurale conçue selon les lignes indiquées ci-dessus et réalisée avec le souci constant d'utiliser à fond les virtualités propres et du sol et de l'homme serait déjà en soi une inestimable contribution.

## Conclusion

L'établissement des jeunes générations a été, dans la province de Québec, la donnée dominante de l'histoire sociale depuis plus d'un siècle. Pour des raisons bien connues, les milieux ruraux ont été de tout temps la source des grands mouvements de population dont la province a été le théâtre. L'instabilité démographique des campagnes conditionne encore aujourd'hui la vie sociale des villes. Un afflux constant de population non préparée à prendre place dans le complexe urbain y repose les problèmes à mesure qu'on s'efforce de les résoudre : chômage, paupérisme, assistance publique, éducation, santé, etc.

Or, la stabilisation démographique des milieux ruraux, c'est d'abord une entreprise économique, l'aménagement du territoire selon les virtualités diverses du sol de région en région : agriculture, arts forestiers, pêche, artisanat, industrie de petites ou de grandes dimensions, transports et communications.

La province de Québec a déjà réalisé plusieurs des principales données d'une grande politique rurale. Il s'agit de coordonner ce qui existe et de le compléter. Les pages qui précèdent, tirées en grande partie des mémoires soumis à la Commission, n'ont d'autre objet que d'indiquer dans quel sens doit désormais porter l'effort.

Un programme d'action rurale comme celui dont nous venons d'indiquer les principaux éléments ne se réalisera pas sans qu'il en coûte chaque année à la Province des sommes considérables. Recherches, utilisation rationnelle des sols, de la forêt et des eaux, établissement des jeunes générations, peuplement des régions nouvelles, organisation sociale, etc. : tout cela aura une incidence directe et lourde sur les budgets des Ministères des Terres et Forêts, de l'Agriculture, de la Colonisation, de la Santé, du Bien-Etre social, et de l'Instruction publique. Tout cela est donc en relations avec le problème qui nous occupe présentement : la fiscalité et le partage équitable des ressources entre les gouvernements.



## CHAPITRE IV

# Le bien-être et la santé

### INTRODUCTION

Les services de bien-être et de santé de la province de Québec se sont lentement édifiés à mesure que croissaient ses ressources, sous l'empire des conceptions sociales et religieuses de la culture canadienne-française.

La tradition qui a permis le progrès continu des structures de bien-être conformément au patron français légué dès le XVII<sup>e</sup> siècle par les grands colonisateurs de la France s'exprimait dans les quatre attitudes suivantes :

1) Une confiance illimitée, transmise par les pionniers, dans l'effort individuel des citoyens, le jeu des solidarités naturelles de la famille, de la parenté, des communautés paroissiales, des sociétés coopératives et mutuelles et dans le rôle des élites religieuses et laïques.

2) La préférence accordée par l'opinion publique à l'initiative privée, et qui explique la collaboration généreuse et empressée du peuple à l'édification d'un système privé d'institutions et de services sociaux qui est peut-être le plus vaste de l'Amérique du Nord.

En 1921, le recensement relevait dans la province 183 institutions hospitalières et un total de 59,839 patients traités durant la même année; en 1951, les statistiques indiquent plus de 365 institutions et un total de 494,923 patients. Ces institutions comprennent les hôpitaux d'aliénés, les hôpitaux généraux, les maternités et crèches, les hospices, orphelinats et sanatoriums <sup>1</sup>.

L'hospitalisation n'a jamais eu dans la province de Québec le caractère quasi-pénal attaché aux institutions de "Poor Law" et de "Work-

---

(1) *Annaires de la province de Québec*, années 1923, p. 156; 1953, p. 154.

houses” du système anglo-saxon. Elle s’est toujours inspirée de l’humanisme et de l’esprit de charité du christianisme.

3) Le caractère confessionnel de la plupart des institutions d’assistance, des services sociaux de la famille et de l’enfance, et de l’organisation communautaire qui maintient sous l’autorité religieuse la direction des oeuvres particulières et donne au développement du bien-être une orientation diocésaine et paroissiale.

4) Une tendance à la décentralisation, qui permet de rapprocher les secours et les services des personnes et des groupes dans le besoin, et assure une meilleure réciprocité, une participation et un contrôle actif de la communauté locale, en même temps qu’une plus grande souplesse d’administration.

Ces caractères traditionnels de l’assistance sociale expliquent que le gouvernement de la Province ait été le dernier du pays à entrer directement dans le champ du bien-être. Son action a été réduite durant près de trois siècles à la reconnaissance juridique des institutions et sociétés privées de bienfaisance et à l’encouragement pécuniaire, au moyen de subsides aux oeuvres qui lui en faisaient la demande.

Alors que les vieilles provinces anglo-canadiennes (Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Ecosse) pratiquaient le système élizabéthain du “Poor Law” qui impose à la municipalité la principale responsabilité de l’assistance, et que les provinces plus récentes connaissent surtout, comme en Colombie, la forme publique d’assistance provinciale, la province de Québec, dès les commencements, maintient une forme d’assistance qui abandonne à l’entreprise privée la principale initiative.

La conception canadienne-française de l’assistance sociale basée sur le triple fondement de la famille, des mutualités et de l’Eglise a été assez souple pour répondre aux besoins créés par l’émergence successive des types de famille pionnière, rurale et urbaine et, avec l’aide de l’Etat, aux situations nouvelles nées de l’industrialisation et de l’urbanisation.

Après 1921 et à l’occasion de la crise mondiale de 1930, les pouvoirs publics provincial et fédéral inaugurent une nouvelle politique sociale. L’action de l’Etat d’indirecte et supplétive qu’elle avait été jusque-là, se fait plus directe pour des catégories de plus en plus vastes d’assistés.

Par la loi d’assistance de 1921, le gouvernement de la Province pose le principe du pluralisme dans la responsabilité financière de l’assistance. Il laisse toutefois aux institutions privées le soin des indigents, et accepte une part définie du coût de l’hospitalisation des malades indigents. La crise de chômage de 1930 l’oblige à intervenir directe-

ment dans l'assistance aux chômeurs, cependant qu'elle engage le gouvernement fédéral dans une politique de subventions aux provinces.

La politique sociale du gouvernement fédéral ne devait cependant prendre sa forme actuelle que durant la deuxième guerre mondiale. Sous l'influence des idées de Lord Keynes <sup>1</sup>, de Sir William Beveridge <sup>2</sup> et de Leonard Marsh <sup>3</sup>, le gouvernement fédéral assume une part de plus en plus large de la sécurité sociale.

"A la faveur d'une situation d'urgence nationale et sous les pressions de l'opinion publique, le gouvernement central, par le jeu des impôts et des mesures de sécurité sociale en même temps que par l'octroi d'autres subsides de nature diverse, tente d'établir une norme nationale de prospérité et une standardisation du niveau de vie à travers les différentes régions du pays" <sup>4</sup>. Il rompt ainsi le vieil équilibre des autonomies provinciales en matière de bien-être et de santé et influence la politique sociale de la Province dans un sens qui l'éloigne dangereusement de son esprit et de ses formes traditionnels.

Durant la guerre, "la conception traditionnelle de l'économie nationale subit un changement radical. La politique fiscale du gouvernement fédéral est employée comme moyens d'influence et de contrôle des mouvements majeurs du revenu dans la vie économique. Avec l'objectif d'un haut niveau de revenu et d'embauchage, les investissements publics sont utilisés comme un compensateur. L'activité économique peut être réprimée ou stimulée par des politiques de taxation et d'emprunt et par la mise à exécution d'un programme de sécurité sociale. Des formules de maintien du revenu sont employées pour encourager un haut niveau de consommation et un équilibre de stabilité dans le pouvoir d'achat" <sup>5</sup>.

La loi des allocations familiales de 1944 caractérise cette nouvelle conception de la sécurité sociale qui poursuit le double objectif du bien-être social et de la prospérité économique. Financées à même le revenu national, les allocations sont versées sans le concours financier ou administratif des provinces.

Après la guerre, tout en poursuivant sa politique économique de plein emploi et de redistribution du revenu par le truchement de la sécurité sociale, le gouvernement central se préoccupe davantage de

---

(1) Keynes, J.M., *How to pay for the War*, Macmillan, 1940.

(2) Beveridge, Sir William, *Report on Social Insurance and Allied Services*, 1942.

(3) Marsh, Leonard C., *Report on Social Security for Canada*, 1943.

(4) *Mémoire du Conseil central des Oeuvres de Québec*, pp. 5-6, 1954.

(5) Willard, Joseph W., *Some Aspects of Family Allowances and Income Redistribution in Canada*, p. 191, Public Policy, Vol V, 1954.

l'opinion des provinces et sollicite leur collaboration financière et administrative à des mesures sociales comme l'assistance aux vieillards, les pensions aux aveugles et aux invalides.

Dans la mesure où elles collaborent à l'application de la théorie nouvelle de sécurité sociale, le gouvernement central peut être enclin à croire que les provinces acceptent ou tolèrent ses empiètements dans le domaine de la santé et du bien-être. Il ne faudrait pas qu'il en soit ainsi, car une telle attitude équivaldrait pour les provinces à l'abandon de l'une des assises de leur autonomie et pour le Québec elle signifierait un grave affaiblissement de ses positions culturelles.

Les oeuvres de bien-être étant dans leur pensée inspiratrice intimement liées à la culture, il est de la plus grande importance que le gouvernement de la province de Québec conserve l'initiative de la politique correspondante et par suite dispose des ressources fiscales appropriées. C'est en effet sous l'angle fiscal que les empiètements d'Ottawa en matière de santé et d'assistance se sont effectués depuis la dernière guerre. L'ampleur des problèmes de bien-être et de santé soumis à notre Commission donne la mesure de la politique que le gouvernement de la Province devra mettre en oeuvre pour y répondre.

La législation concurrente qui a doublé sur le plan provincial les mesures de sécurité sociale du gouvernement fédéral souligne sans doute la volonté des provinces de conserver leurs droits en ce domaine. La province de Québec, cependant, se trouve à faire procéder de règles étrangères des lois dont les implications rejoignent les sources profondes de sa culture.

Vingt-quatre des quarante-cinq mémoires qui ont abordé les problèmes du bien-être et de la santé en ont discuté l'aspect constitutionnel. La Conférence Catholique Canadienne, aujourd'hui connue sous le nom de Caritas-Canada, reconnaît que "les oeuvres privées dépendent de plus en plus des subsides gouvernementaux pour se développer à la mesure des besoins nouveaux<sup>1</sup> et que l'Etat se doit d'aider au financement des oeuvres privées, là où les ressources de la charité privée s'avèrent insuffisantes"<sup>2</sup>, mais elle voit "avec appréhension la participation croissante du gouvernement fédéral dans le domaine du bien-être social"<sup>3</sup>.

Par ailleurs, l'évolution rapide de la situation sociale s'exprime par l'affaiblissement de la responsabilité familiale et paroissiale, par le recours

---

(1) *Mémoire de la Conférence Catholique Canadienne de Bien-Etre*, p. 13.

(2) *Ibid.*, p. 11.

(3) *Ibid.*, p. 13.

parfois abusif à l'hospitalisation comme solution à tous les maux sociaux; par l'acceptation de plus en plus empressée de la participation directe des pouvoirs publics aux oeuvres d'assistance et de sécurité (pourvu, dit-on, que les droits de la Province et des oeuvres privées soient sauvegardés); par un souci grandissant de la réhabilitation et de la prévention; par un retour vers l'assistance à domicile et vers le renforcement des structures familiales et locales afin de les habiliter à prendre toutes leurs responsabilités dans le soin de leurs dépendants. Cette évolution pose le problème de la santé et du bien-être en des termes beaucoup plus complexes qu'autrefois. Si l'âge mécanique se caractérise dans la province de Québec par la migration des masses de population vers l'usine, l'inorganisation de la famille ouvrière et urbaine, le surpeuplement, l'instabilité et la mobilité de la vie collective, la dépersonnalisation des relations de travail, de récréation et de voisinage, la réduction du contrôle social, l'accroissement du travail des femmes mariées et des enfants — cet âge entraîne forcément de plus grandes interventions des pouvoirs publics, la restauration de la sécurité personnelle, familiale et collective et un plus grand effort d'assistance et de santé.

Sur la base de l'accroissement naturel des dix dernières années, il y a lieu de prévoir que la population du Québec atteindra vers 1975, les 6,755,000 âmes, soit une augmentation de 2,700,000 en 25 ans, à la condition que la Province absorbe d'une année à l'autre ses excédents. Ce surcroît s'orientera vraisemblablement en grande partie vers les centres urbains.

L'initiative privée ne pourra accomplir efficacement sa tâche que dans les cadres d'un régime soigneusement coordonné. C'est dire que la solution des problèmes présents et à venir de bien-être et de santé doit s'orienter vers une évaluation continue des ressources et des besoins, une action ordonnée des forces privées et des services publics et un aménagement plus efficace des structures juridiques, administratives et techniques.

Plusieurs des groupes <sup>1</sup> qui se sont présentés devant notre Commission ont suggéré des réformes en vue d'une meilleure répartition des fonctions, d'un financement mieux adapté et d'un personnel plus qualifié

---

(1) Quarante-cinq mémoires présentés devant notre Commission traitent des problèmes de bien-être, de santé et de sécurité. Voici la liste des sociétés qui les ont présentés: Ville de La Tuque; Conseil d'Orientation économique du Saguenay; Ville d'Alma; Association des Infirmières catholiques du Canada; Cités de l'Ouest du Québec; Chambre de Commerce de Val d'Or; Cité de Chicoutimi; Ville de Bagotville; Ville de Rivière-du-Loup; Ville de Port-Alfred; Ville de Jonquière; Ville de Mistassini; Société St-Jean-Baptiste de Nicolet; Collège des Médecins; Cité des Trois-Rivières; Centre de Service social du diocèse de Trois-Rivières; Chambre

dans les services de bien-être et de santé. Nous en avons tenu compte dans le présent chapitre qui abordera successivement l'étude du bien-être de la famille et de l'enfance, de la santé et de l'hospitalisation ainsi que certains problèmes de coordination et de prévention qui s'y rattachent.

## **Le bien-être de la famille et de l'enfance**

Le soutien de la famille et de l'enfance a toujours inspiré la politique sociale de la province de Québec. Le Code civil reconnaît la responsabilité des parents vis-à-vis les enfants et des enfants vis-à-vis les parents.

Les conditions de la vie familiale depuis 1921 placent ces responsabilités dans une perspective nouvelle. L'industrialisation et l'urbanisation rapides ont accentué la concentration de la population et ont rendu beaucoup plus difficile la solution des problèmes du bien-être de la famille et de l'enfance, sans omettre les répercussions de la crise de 1930 sur les finances municipales, les structures traditionnelles d'assistance, et la sécurité de la famille.

La transition de l'économie de guerre à l'économie de paix que nous connaissons présentement laisse à découvert les effets de la deuxième guerre mondiale sur la famille, entre autres l'instabilité et la mobilité du travail. Cette instabilité menace de se prolonger dans la conjoncture économique d'un monde de plus en plus divisé. Il s'ensuit une complexité accrue de l'assistance, qui nécessite un rajustement de la législation sociale traditionnelle.

Malgré l'aide directe de l'Etat, les communautés locales doivent pourvoir aux besoins de familles dépendantes dont le nombre, en temps normal, ne doit pas dépasser 6% de l'ensemble des familles. La dépendance de ces familles est provoquée par des facteurs industriels ou

---

de Commerce de Québec; Association des Infirmières de la province de Québec; Cité de Québec; Cité du Cap-de-la-Madeleine; Fédération des Sociétés St-Jean-Baptiste; Canadian Manufacturers Association (Quebec Division); l'Ouest commercial et professionnel; Chambre de Commerce de Hull; Cité de Lévis; Association patronale des Services hospitaliers; Cité de Hull; Société St-Jean-Baptiste de Québec; Cité de Grand'Mère; Conseil central des Oeuvres de Québec; Commission sur les Problèmes hospitaliers; Fédération des Unions industrielles du Québec (C.C.T.); General Hospitals for Children in the Province of Quebec; Confédération des Travailleurs catholiques du Canada; Services de Santé de Québec; Société St-Jean-Baptiste de Montréal; Montreal Council of Social Agencies; Conférence catholique canadienne du Bien-Etre; Montreal Board of Trade; Committee of the City Improvement League; The School for Crippled Children; L'Union des Municipalités; Cité de Lachine; Fédération du Travail de Québec; l'Union Catholique des Cultivateurs.

des facteurs de personnalité (débilité mentale, conduite anti-sociale, mort du soutien naturel, maladie, invalidité).

Ces familles trouvent assistance auprès de leurs parents et des sociétés bénévoles comme les Conférences St-Vincent de Paul, les institutions religieuses ou auprès des agences sociales qui se sont multipliées depuis quelques années et dont le but principal consiste à sauvegarder l'unité et à favoriser l'adaptation de la famille désorganisée.

Les municipalités possèdent bien, d'après leur charte, le pouvoir d'aider les indigents, mais cette obligation reste d'ordre moral. Aucune loi provinciale ne les a jamais forcées à s'occuper des malheureux à domicile, sauf la loi de l'assistance publique pour les indigents hospitalisés, la loi des unités sanitaires et la loi des écoles de protection pour les enfants abandonnés. Un très petit nombre de municipalités possèdent un service de bien-être social pour l'assistance aux indigents.

### *Des départements régionaux de bien-être.*

Certaines oeuvres privées ont déploré l'inexistence d'une forme quelconque d'assistance publique et directe dans un grand nombre de municipalités et ont suggéré, sauf dans les grandes villes qui possèdent déjà leur service d'assistance, la création sur un plan régional de services de bien-être,<sup>1</sup> munis d'un personnel compétent et dont la tâche principale serait de fournir l'assistance aux familles indigentes, en particulier le logement et le chauffage.

Ces services régionaux devraient coopérer avec les agences sociales des localités et les sociétés privées de charité dans le travail de soutien et, si nécessaire, de réadaptation des familles dans le besoin. Nous reviendrons sur le sujet au chapitre des affaires municipales.

### *Les services sociaux*

Le but des agences sociales ou services sociaux n'est pas surtout l'assistance financière, bien qu'ils aient un budget d'assistance. C'est une idée malheureusement trop répandue que ces services ont pour objet d'assister matériellement toutes les familles en détresse. L'assistance financière n'est pour eux qu'un moyen en vue de la réhabilitation et du relèvement familial.

---

(1) *Mémoire général de l'Union des Municipalités*, p. 177, Québec.

Les agences sociales existent maintenant dans tous les diocèses de la Province et dans la plupart des villes; elles commencent à rayonner dans les comtés ruraux<sup>1</sup>. La Conférence Catholique du Bien-Etre a suggéré que l'Etat reconnaisse le bon travail professionnel de ces agences en leur accordant un subside annuel minimum qui correspondrait à au moins 5% des sommes totales d'assistance publique qu'elles administrent ou transmettent aux familles indigentes<sup>2</sup>. Ce subside serait alors considéré comme une nouvelle classe d'assistance publique, devant être payée entièrement par la Province.

### *La loi de l'assistance publique de 1921 et le placement institutionnel gratuit des indigents*<sup>3</sup>

Cette loi régit encore la plus grande part de l'assistance publique dans la province de Québec. Dans l'esprit de ses auteurs, elle ne devait favoriser que l'assistance hospitalière, dont elle répartit la responsabilité entre le gouvernement provincial, la municipalité et l'institution ou l'hôpital.

On ne concevait pas alors qu'un indigent valide ne pût trouver du travail ou du secours parmi ses proches. Seul l'indigent inapte au travail à cause de maladie ou de vieillesse avait droit à l'assistance publique si personne ne pouvait prendre soin de lui.

C'est pourquoi, dans le texte de la loi, l'indigent est défini: "toute personne hospitalisée ou recueillie dans tout établissement reconnu d'assistance publique par le lieutenant-gouverneur en conseil et dans tout hospice, hôpital, crèche, sanatorium, refuge, institution de charité publique qui ne peut subvenir ni directement ni indirectement à son entretien d'une façon temporaire ou définitive, par elle-même ou par des

---

(1) Comme toutes les autres oeuvres de charité, les services sociaux se sont intégrés dans le contexte culturel de la Province et sont confessionnels. Il existe donc des services sociaux protestants, juifs et catholiques.

(2) *Mémoire de la Conférence Catholique Canadienne du Bien-Etre*, p. 18, Montréal.

(3) Vingt-neuf groupements ont abordé dans leur mémoire le problème de l'assistance publique. Ce sont : Ville de La Tuque; Conseil d'Orientation économique du Saguenay; Ville D'Alma; Ville de Chicoutimi; Ville de Bagotville; Ville de Rivière-du-Loup; Ville de Port-Alfred; Ville de Jonquière; Ville de Mistassini; Société St-Jean-Baptiste de Nicolet; Collège des Médecins; Cité des Trois-Rivières; Chambre de Commerce de Québec; Cité de Québec; Cap-de-la-Madeleine; Canadian Manufacturers' Association (Quebec Division); Cité de Lévis; Association patronale des Services hospitaliers; Cité de Hull; Cité de Grand'Mère; Conseil central des Oeuvres de Québec; Commission sur les Problèmes hospitaliers; Montreal Council of Social Agencies; Conférence Catholique canadienne du Bien-Etre; Montreal Board of Trade; The City Improvement League; Union des Municipalités; Union Catholique des Cultivateurs; Centre de Service social du diocèse de Trois-Rivières.

personnes tenues de lui fournir des aliments ou des soins”<sup>1</sup>. Dans les établissements sus-mentionnés sont aussi compris ceux qui s’occupent des sourds-muets, des aveugles et des enfants trouvés.

Tout en reconnaissant à la famille et aux oeuvres privées une responsabilité d’assistance, la loi de 1921 établit donc le principe de l’assistance publique.

### *L’assistance à domicile des indigents inaptes au travail*

L’urbanisation a eu pour effet de multiplier les inaptes au travail par suite d’incapacité physique ou mentale. Cette catégorie d’indigents s’accroît en temps de crise d’un nombre plus ou moins grand de manoeuvres et de chômeurs saisonniers.

C’est pour prévenir la désintégration de ces chefs de familles que les agences sociales et professionnelles ont été créées après la crise de 1930. Grâce à leurs méthodes d’enquête, de diagnostic et de traitement, elles aident vraiment ces gens à “s’aider eux-mêmes” et font oeuvre de prévention.

“Ce travail de prévention associé à celui de la réhabilitation, fit paraître au grand jour des cas d’assistance d’un genre nouveau ou encore des cas d’assistance du type habituel qui étaient demeurés ignorés ou dont on avait refusé, faute de renseignements suffisants ou exacts, de prendre soin. En ce sens, plusieurs de ces organismes nouveaux de charité ont paru augmenter le nombre des cas d’assistance publique. Ils n’ont en réalité fait autre chose que mieux organiser la lutte contre le paupérisme, les misères physiques ou morales des individus et des familles dans le besoin; ils ont ainsi puissamment aidé à se réhabiliter des êtres humains qui autrement auraient pu être un fardeau encore beaucoup plus lourd et une menace encore beaucoup plus grande pour toute la société. Il ne faut pas méconnaître ce caractère très particulier des organismes nouveaux de travail social : l’assistance sous ses diverses formes : logement, vêtement, nourriture, entretien, argent, soins médicaux, n’est considérée en général que comme un instrument de travail efficace, destiné à faciliter la réhabilitation des individus et des familles miséreuses ou encore à rendre possible la prévention des maux sociaux et économiques qui les affligent”<sup>2</sup>.

---

(1) Article 3, paragraphe 3, S.R. 2, 1941, Ch. 187.

(2) Union des Municipalités : *Etude spéciale sur les problèmes de bien-être et d’assistance publique et l’administration municipale.*

Par le truchement des agences sociales et à cause du surpeuplement des institutions, le Service de l'Assistance publique de la Province reconnu peu à peu une nouvelle classe d'assistés : les assistés à domicile. Cette interprétation plus large de l'assistance publique a permis de réduire le nombre des hospitalisés et d'économiser des sommes importantes qui auraient dû être affectées à la construction de nouveaux établissements. Elle eut aussi pour effet bienfaisant de redonner à la loi le caractère supplétif de la famille qu'elle possédait dans l'esprit de ses auteurs, et de corriger la tendance exagérément hospitalière du régime. La dispersion de la famille par le placement en institution, quand il n'est pas exigé par des conditions particulières, répugne à une saine politique familiale.

Pour les fins d'assistance à domicile, les agences de service social ont été reconnues comme des institutions d'assistance "sans mur". Toutefois, le texte de la loi n'indique pas cette catégorie d'assistance. Certains organismes privés ont suggéré de la modifier afin d'y inclure les services sociaux d'un caractère privé et de reconnaître leurs fonctions et leurs responsabilités. <sup>1</sup>

Le sens restrictif donné à l'indigent dans le texte de la loi (et qui suppose la maladie physique) ne correspond plus aux besoins. Il paraît opportun d'en élargir l'interprétation de manière à inclure toute personne qui ne peut subvenir, ni directement, ni indirectement à ses besoins, par ses propres moyens ou par les moyens de ceux qui juridiquement en ont la charge, d'une façon temporaire ou définitive.

Ainsi sous la pression des faits et à cause de l'impuissance des oeuvres privées, les autorités publiques ont dû élargir l'interprétation de la loi de l'assistance de 1921 et en étendre les avantages aux inaptes au travail tant à domicile qu'en institution.

Certaines administrations municipales ont dénoncé cette interprétation nouvelle comme l'un des facteurs importants de l'augmentation des dépenses d'assistance publique. Mais il semble que cette hausse est attribuable plutôt à l'élévation des taux quotidiens d'assistance dans les institutions, comme l'illustre le tableau suivant.

---

(1) *Mémoire du Conseil Central des Oeuvres de Québec*, p. 14.

**Principales variations des taux quotidiens d'assistance publique  
dans les hôpitaux généraux de la province de Québec<sup>1</sup>**

CATEGORIES	1921	1929	1945	1947	1951	1954
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Classe A-1 .....	2.01	3.00	4.50	6.00	8.25	11.25
Classe A-2 .....	1.50	2.01	3.75	4.50	6.30	9.00
Classe A-3 .....	1.05	1.50	3.00	3.75	4.80	6.00

***Les indigents aptes au travail***

Il est indéniable que l'augmentation phénoménale du coût de l'assistance provient d'une catégorie nouvelle de dépendants : les chômeurs aptes au travail et dénués de ressources. Cette catégorie de dépendants est née des conditions mêmes du salariat en régime capitaliste.

La proportion des chômeurs aptes au travail par rapport aux inaptes serait pour le pays de 70%. D'après des chiffres du Ministère fédéral du Travail, il y avait, le 15 février 1951, dans la province de Québec, 90,800 chômeurs aptes au travail ou chercheurs d'emploi sur un total de 129,714 chômeurs. Le 21 février 1952, la proportion s'établissait à 110,794 chercheurs d'emploi sur 158,277 chômeurs; enfin, le 18 février 1954, il y avait 184,654 chercheurs d'emploi sur 263,791 chômeurs.

Ce sont ces chercheurs d'emploi privés, pour une raison ou pour une autre, de l'assurance-chômage qui posent le problème nouveau des indigents valides.

Comme la loi provinciale ne prévoit pas le cas des indigents valides et que les municipalités, pour la plupart, n'ont pas de budget d'assistance pour cette catégorie de dépendants, la charge retombe sur les oeuvres particulières : conférences St-Vincent de Paul, services sociaux.

Mais les oeuvres privées sont incapables de les aider tous financièrement, surtout durant les périodes de chômage saisonnier. Grâce à des subterfuges et à une interprétation très généreuse de la loi, plusieurs de ces indigents obtiennent des pensions d'assistance à domicile,

---

(1) Renseignements fournis par le Ministère provincial de la Santé.

ce qui constitue un facteur invisible mais réel d'augmentation des charges de l'assistance publique.

Le cas des indigents valides ou chômeurs privés de l'assurance-chômage repose donc intégralement le problème qui, durant la crise de 1930, a été l'une des causes principales de la confusion constitutionnelle dans laquelle le pays a depuis lors vécu. L'institution par le gouvernement fédéral de l'assurance-chômage a atténué la portée sociale du chômage mais n'a pas réglé le problème constitutionnel. Aujourd'hui des groupes nombreux font pression pour que la responsabilité complète du chômage, donc l'assistance aux chômeurs privés de l'assurance-chômage, soit cédée au gouvernement fédéral — ce qui paraîtrait la suite logique de la réforme constitutionnelle de 1941.

On nous permettra pourtant de marquer les conséquences d'une telle initiative. Si le gouvernement fédéral assume la responsabilité complète du chômage, il devra évidemment mettre tout en oeuvre pour le faire disparaître. Or, le remède au chômage, ce n'est pas l'assurance ni l'assistance : c'est le travail. Du fait qu'il assume la responsabilité du chômage, le gouvernement fédéral sera justifié de demander la pleine latitude constitutionnelle d'agir sur l'embauchage, donc sur la mise en valeur des ressources naturelles, le régime de travail, etc. Et les provinces risquent de voir leur juridiction se restreindre d'autant. Dans le cas de la province de Québec, une pareille évolution serait lourde de conséquences. Sur ce point comme sur tant d'autres, la solution réside, non dans la centralisation des pouvoirs mais dans une juste répartition entre les gouvernements des ressources fiscales.

Evidemment, une politique d'emploi, une meilleure répartition au long de l'année des travaux publics, l'aménagement de la production en vue d'une production continue qui réduirait le chômage saisonnier, et l'orientation des industries vers les régions et les centres de population menacés de cette sorte de chômage, diminueraient efficacement cette catégorie de dépendants. Ces mesures relèvent d'une politique d'organisation et d'orientation économique à laquelle devraient collaborer les trois gouvernements fédéral, provincial et municipal, avec les associations de patrons et d'ouvriers.

### **Catégorie spéciales d'inaptes au travail**

Pour la catégorie des inaptes au travail, la responsabilité de l'assistance revient d'abord au gouvernement provincial. Nous avons vu plus haut que la loi d'assistance pourvoit au soin de ces malheureux,

tant en hospitalisation qu'à domicile. Certaines catégories spécialisées reçoivent aussi une assistance spéciale.

### *L'assistance aux vieillards*

Depuis le 1er janvier 1952, les personnes âgées de 70 ans et plus, de toute condition de fortune, sont éligibles à une pension de vieillesse au taux de 40 dollars par mois en vertu de la loi fédérale de la sécurité de la vieillesse <sup>1</sup>.

La même année, le gouvernement fédéral adoptait une loi d'assistance-vieillesse pour les personnes âgées de 65 à 70 ans, ayant résidé au Canada durant les vingt dernières années et dont le revenu annuel, y compris l'assistance versée, n'excède pas 720 dollars dans le cas d'une personne seule et 1,200 dollars dans le cas de deux conjoints vivant ensemble.

Le gouvernement de la province de Québec a adhéré au régime fédéral d'assistance-vieillesse. <sup>2</sup> Les deux gouvernements versent chacun 50% des prestations.

La loi provinciale comporte une disposition spéciale qui autorise la Commission des Allocations sociales à accorder une pension à des vieillards ne répondant pas strictement aux conditions de la loi fédérale, mais qui, aux yeux de la Commission, méritent assistance selon l'esprit de la loi provinciale.

Du premier février 1952 au 31 mars 1953, une somme globale de \$15,272,862.89 a été versée en allocations d'assistance-vieillesse, dont la moitié a été remboursée par le gouvernement fédéral. Au 31 mars 1953, le nombre des bénéficiaires était dans la Province de 30,490. L'administration de la loi est entièrement provinciale.

Pour éviter un trop grand placement en institutions, des services sociaux se demandent si le montant de l'assistance ne devrait pas être révisé selon le coût de la vie (y compris le logement), les revenus et les besoins des assistés <sup>3</sup>. A l'administration de la loi seraient annexés des services sociaux qui verraient à organiser et à développer le bien-être des vieillards, à sauvegarder leur vie au foyer et à leur assurer les soins de santé et de loisirs qui préviendraient leur désintégration mentale.

---

(1) 15-16 Geo. VI, c. 18, S.C. 1951.

(2) 15-16 Geo. VI, c. 3, 1951-52.

(3) *Mémoire du Montreal Council of Social Agencies*, p. 9.

## *L'assistance aux aveugles*

La loi fédérale de pensions aux aveugles existe depuis le 31 mars 1937. Elle a été remplacée en 1952 par la loi des allocations aux aveugles<sup>1</sup>. Le gouvernement fédéral rembourse aux provinces 75% des allocations versées aux aveugles.

En vertu de cette loi, tout aveugle, sujet britannique ou non, âgé de 21 ans ou plus, ayant résidé au Canada durant les dix dernières années, et dont le revenu, y compris l'allocation, n'excède pas 840 dollars dans le cas d'une personne seule ou 1,320 dollars dans le cas de deux conjoints vivant ensemble, est éligible à l'allocation.

Le gouvernement de la Province fit sanctionner sa première loi d'assistance aux aveugles le 14 avril 1937<sup>2</sup>, loi qui fut remplacée par la loi actuelle<sup>3</sup> le 1er janvier 1952.

Comme pour les vieillards, la Commission des Allocations sociales peut verser des allocations aux aveugles qui ne répondent pas aux exigences de la loi fédérale, mais que les commissaires jugent équitable d'aider selon l'esprit de la loi provinciale. Ces allocations sont payées entièrement par la Province.

Depuis 1940, en vertu d'une entente entre le ministre du Bien-Etre social de la Province et le ministre de la Santé d'Ottawa, les aveugles dont la cécité peut être améliorée par des soins chirurgicaux, sont traités gratuitement. Depuis 1953, 76 aveugles se sont prévalu de ce service. De ce nombre, 46 ont recouvré suffisamment la vue pour pourvoir eux-mêmes à leurs besoins.

## *L'assistance aux invalides*

Depuis décembre 1954, la Province participe au régime fédéral d'allocations aux invalides<sup>4</sup>.

Mais le grand problème de l'invalidité, c'est sa guérison physique et sa réadaptation professionnelle et sociale — beaucoup plus que l'assistance. L'invalides possède certaines aptitudes et ne réclame ni la pitié ni l'oubli, mais la place à laquelle il a droit dans la société. L'argent dépensé à sa réhabilitation est un placement. Ainsi dans un

---

(1) 15 Geo. VI, c. 38, 1951.

(2) 1 Geo. VI, c. 83, 1937.

(3) 15-16 Geo. VI, c. 4, 1951-52.

(4) Loi 2-3 Elizabeth II, c. 55.

centre de Montréal, la réhabilitation de onze hommes a coûté \$13,640. Dès la première année, ces onze hommes gagnaient, à temps partiel ou permanent \$10,640.

Des organismes privés ont exprimé le souhait que la Province multiplie les services de réhabilitation, soit indirectement, soit directement par une aide suffisante aux oeuvres privées <sup>1</sup>.

Le Montreal Council of Social Agencies a recommandé la mise en pratique d'accords avec les gouvernements des autres provinces afin d'assurer la pleine efficacité de la loi relative à l'exécution de certains jugements en matière alimentaire <sup>2</sup>, dans le cas des époux qui ont fui le domicile conjugal et résident dans d'autres provinces, tout en refusant de pourvoir à la subsistance de leur famille. Cette mesure permettrait d'économiser chaque année aux oeuvres privées et à l'assistance publique des centaines de mille dollars.

### Services de bien-être de l'enfance <sup>3</sup>

Les notes qui précèdent indiquent surtout la part des pouvoirs publics au bien-être familial. Elles ne prétendent pas rendre justice aux oeuvres privées. On ne saurait au surplus parler de bien-être familial sans dire un mot des services de l'enfance.

En 1953, il y avait dans la province de Québec 160 établissements privés pour enfants dont 95 étaient reconnus d'assistance publique. Ces 95 institutions abritaient un total de 17,364 enfants et coûtaient cette année-là à la Province \$5,046,000. Vingt-sept agences sociales avaient en plus la surveillance de 18,672 enfants et émargeaient à l'assistance pour \$4,841,000. De ce nombre, 8,962 étaient assistés à domicile; 6,908 en foyers nourriciers et 2,800 en institutions non d'assistance publique. Ce sont surtout les oeuvres anglaises qui recourent aux foyers nourriciers.

Ces 95 institutions et ces 27 agences sociales avaient donc à protéger une population de 36,036 enfants <sup>4</sup>.

---

(1) "Montreal Council of Social Agencies", pp. 9-10.

(2) 15-16 Geo. VI, c. 56, 1952.

(3) Six associations ont traité des problèmes de l'enfance devant la Commission : Le Centre social du diocèse des Trois-Rivières; L'Association patronale des Services hospitaliers; Le Conseil central des Oeuvres de Québec; La Commission sur les problèmes hospitaliers; Le Montreal Council of Social Agencies et la Conférence catholique canadienne du Bien-Etre.

(4) Xe Rapport du Ministère de la Santé, 1953, Québec, p. 128.

Le placement des enfants en foyers nourriciers pose le problème de leur acceptation dans les écoles locales. Plusieurs commissions scolaires refusent de considérer ces enfants comme du milieu et exigent une mensualité plus élevée.

Ce refus nuit à l'intégration sociale des enfants et réduit par là même les bienfaits des foyers nourriciers. Il fait aussi obstacle à la multiplication de ces foyers qui empêcheraient une institutionnalisation exagérée de l'enfant.

Le régime de l'enfance assistée au Québec se distingue par son caractère hospitalier, à la fois traditionnel et spécialisé, et par son caractère familial et professionnel, lequel tire son inspiration du service social nord-américain.

Les enfants qui requièrent assistance peuvent être classés dans les cinq catégories suivantes :

- 1) ceux qui vivent dans leur propre famille mais dont les besoins ne peuvent être satisfaits par la famille seule;
- 2) les enfants incapables de vivre dans leur propre famille à cause de l'absence ou de la mort d'un ou des parents, ou à cause de maladie ou de problèmes sociaux à l'intérieur de la famille;
- 3) les enfants négligés, exploités ou abandonnés par leurs familles;
- 4) les délinquants ou ceux qui sont exposés à le devenir;
- 5) les enfants vivant dans des communautés où manquent les services essentiels de santé, d'éducation, de formation religieuse et de récréation.

### *L'assistance aux mères nécessiteuses*<sup>1</sup>

Cette loi pourrait plus justement s'intituler "loi des Allocations maternelles". Sanctionnée le 14 avril 1937 et entrée en vigueur le 15 décembre 1938, elle fut modifiée en 1940 et 1947<sup>2</sup>.

La province de Québec a été l'une des dernières à adopter une loi d'assistance aux mères nécessiteuses. Les Etats-Unis possédaient une législation semblable dès 1911<sup>3</sup> et la province du Manitoba dès 1916.

---

(1) Statuts de Québec, I Geo. VI, 1937, p. 305.

(2) Statuts refondus de Québec, 11 Geo. VI, c. 55, 1947.

(3) Abbott, Edith and Breckenridge, S.P., *The Administration of the Aid-to-Mothers' Law in Illinois*, Washington 1921, pp. 7-17.

Cette loi a-t-elle eu tous les bons effets qu'en attendait le législateur? Certes, elle constitue l'une des lois les plus bienfaisantes pour la protection de l'enfance en milieu familial, comme le prouve le nombre même des bénéficiaires. Plusieurs familles, privées soudainement de revenu, sont restées unies et organisées grâce aux allocations aux mères nécessiteuses.

Ceux qui s'occupent de réhabilitation familiale sont cependant unanimes à déplorer que la loi ne produise pas tous ses bons effets à cause de l'insuffisance des allocations et de quelques autres lacunes faciles à corriger.

Une enquête sur la mise en institutions des enfants de mères nécessiteuses de 1948 à 1953 révèle que, dans le seul diocèse de Québec, 20% des enfants placés en institutions étaient des enfants de mères bénéficiaires d'allocations à titre de mères nécessiteuses. Dans cette seule région, 1,000 enfants auraient pu rester dans leur famille et ont été placés dans des institutions à cause de l'insuffisance de revenus de la mère<sup>1</sup>. C'est dire que dans la seule région de Québec, il y aurait eu 1,000 enfants de moins en institutions si la mère nécessiteuse avait reçu une allocation suffisante pour les garder à la maison.

Par ailleurs, en 1953, dans la seule ville de Québec, 28% des bénéficiaires de l'allocation aux mères nécessiteuses recevaient à domicile, pour elles et leurs enfants, outre l'allocation aux mères nécessiteuses, des octrois d'assistance publique variant de \$33 à \$125 par mois. Dans la ville de Montréal, 1,100 bénéficiaires, soit 35% recevaient de tels octrois pour un montant variant de \$44 à \$125. Ainsi, l'augmentation des allocations aux mères nécessiteuses serait, dans la majorité des cas, compensée par la réduction des dépenses de l'assistance publique octroyée en supplément soit aux institutions, soit à domicile — sans compter l'économie de temps et le surcroît de bien-être qui en résulteraient. On a suggéré que les allocations aux mères nécessiteuses soient calculées d'après une échelle de budget-type, à reviser périodiquement, qui tiendrait compte du coût de la vie d'une région à l'autre.

D'autres modifications donneraient à la loi une plus grande efficacité en matière d'assistance, de sécurité et de réhabilitation.

On a par exemple observé que les règlements concernant les délais prévus dans les cas de désertion et les périodes d'attente exigées dans les

---

(1) Turgeon, Gisèle; *Appréciation de la Loi de l'Assistance aux mères nécessiteuses, à la lumière des statistiques de la Sauvegarde de l'Enfance, de 1948 à 1953*, Ecole de Service social, Université Laval, Québec 1954.

cas d'invalidité, de même que les restrictions relatives aux biens meubles et immeubles ne tiennent pas assez compte des besoins réels des bénéficiaires, et que la loi pourrait servir, occasionnellement, à la réhabilitation des filles-mères qui veulent et peuvent se charger de l'entretien de leur enfant.

Il serait à désirer que l'Office utilisât un service social de réhabilitation, dont le rôle consisterait à connaître les difficultés et les besoins des familles bénéficiaires et les améliorations possibles, à aider les mères nécessiteuses à mieux s'acquitter de leur tâche, etc. Ce service de réhabilitation pourrait aussi, par l'intermédiaire d'orienteurs techniciens, diriger les enfants dans le choix d'une carrière ou d'un métier.

Pour constituer une mesure positive de bien-être de l'enfance il faudrait que la loi soit interprétée plus largement dans son contexte et ses règlements; par exemple, qu'il soit permis à la mère d'accepter à l'extérieur du travail rémunéré, pourvu que ce travail ne nuise pas aux soins et à l'éducation des enfants.

### *Loi sur les Ecoles de protection de la jeunesse* <sup>1</sup>

La loi sur les Ecoles de protection de la jeunesse <sup>1</sup> de 1950, s'applique aux enfants de 6 à 18 ans, qui ont besoin de protection. Elle remplace la loi des Ecoles de Réforme <sup>2</sup> et la loi des Ecoles d'Industrie <sup>3</sup> en vigueur depuis 1869, la loi du Travail dans les Ecoles de Réforme et d'Industrie <sup>4</sup>, l'article 4 de la loi du Placement en Apprentissage des Enfants internés <sup>5</sup> et la loi de la Protection de l'Enfance <sup>6</sup>.

L'objet de cette loi est très large. Un enfant est réputé "avoir besoin de protection lorsqu'il est particulièrement exposé à des dangers moraux ou physiques, en raison de son milieu ou d'autres circonstances spéciales". Que l'enfant soit illégitime, orphelin, vagabond, mendiant ou délinquant; qu'il soit maltraité, négligé ou abandonné, son cas est prévu par la loi.

Comme la définition de l'enfant s'applique à tout garçon ou fille âgés de moins de 18 ans, la loi permet de protéger en institution ou en foyer nourricier plusieurs enfants sans foyer qui autrefois étaient laissés

---

(1) 14 Geo. VI, ch. 2.

(2) S.R.Q. Ch. 38, 1941.

(3) S.R.Q. Ch. 39, 1941.

(4) S.R.Q. Ch. 40, 1941.

(5) 8 Geo. VI, ch. 33.

(6) S.R.Q. Ch. 41, 1941.

à eux-mêmes, voire de leur faire poursuivre des études dans des collèges même secondaires.

Les écoles de protection sont des écoles spécialisées selon les catégories d'enfants. Deux d'entre elles sont des écoles de réhabilitation de jeunes délinquants masculins, situées l'une et l'autre dans la région de Montréal et dirigées par des organismes privés. Il serait désirable que les autres régions de la Province possèdent de telles écoles. A noter que la loi substitue l'idée de protection et de prévention de la délinquance à l'idée de punition qui prévalait dans les lois des écoles de Réforme et d'Industrie.

Les écoles de protection sont aujourd'hui au nombre de quatorze. En 1952, elles ont hébergé 3,400 enfants dont 57.5% étaient des garçons et 42.5% des filles, âgés pour la plupart de 9 à 15 ans.

Il est bien évident que ces écoles ne suffisent pas à loger tous les enfants qui ont besoin de protection. Par ailleurs, beaucoup de ces enfants auraient plus de chance d'être réadaptés s'ils demeuraient en liberté surveillée ou s'ils étaient placés en foyers nourriciers.

On a suggéré que le service de liberté surveillée soit développé, que les agences sociales privées soient reconnues par la loi comme "des écoles de protection sans mur", afin qu'elles puissent exercer un pouvoir délégué de tutelle sur les enfants privés de leur soutien naturel. Les agences ainsi reconnues pourraient placer les enfants dans les collèges, couvents, écoles, sans être obligées de leur faire imposer un séjour dans une école de protection de la jeunesse.

Ainsi, la tutelle s'exercerait en fonction des besoins réels des enfants. Un service provincial de bien-être de l'enfance, responsable au ministre et doté de services légaux, chargé de coordonner le travail de bien-être des agences et des institutions privées, et de protéger les enfants contre tout abus ou exploitation, compléterait heureusement cet ensemble de moyens d'assistance à l'enfance désavantagée.

### *Les enfants illégitimes*

Bien que la province de Québec possède une excellente loi d'adoption et que de nombreuses sociétés s'occupent de l'adoption des enfants illégitimes, il faut admettre que dans la province, ce mode de placement est plus difficile qu'ailleurs, parce que les familles y sont plus nombreuses,

les logements plus exigus et peut-être aussi les préjugés contre les enfants illégitimes encore trop vivaces.

On supplée de plus en plus au manque de foyers adoptifs par le placement en foyers nourriciers. Toutes les crèches et sociétés de protection y recourent. Cependant, faute d'argent, on ne peut tout mettre en oeuvre pour procurer un foyer normal à tous ces enfants. D'où le surpeuplement des crèches qui risque de faire de plusieurs d'entre eux des enfants-problèmes.

Pour éviter de nouvelles constructions à coût élevé, des services sociaux ont proposé comme solution idéale le placement, pour les deux premières années au moins, de tous les enfants illégitimes non adoptés, en foyers nourriciers spécialisés — avec l'aide financière du gouvernement provincial. Cela aurait pour conséquence de décongestionner les crèches. La même solution devrait être appliquée aux orphelinats. Les agences sociales ont en effet suggéré que les orphelins normaux soient placés dans des pensionnats ordinaires ou dans des foyers nourriciers, l'orphelinat ne devant plus servir qu'aux enfants anormaux ou à certaines catégories d'enfants incapables d'être adoptés ou placés en foyers nourriciers.

### *Les enfants-problèmes*

Cette catégorie d'enfants comprend les arriérés éducatifs, les débiles mentaux non-éducatifs, les enfants présentant des problèmes émotifs ou caractériels.

Les enfants-problèmes pourraient être considérés comme une catégorie à part et recevoir l'assistance appropriée dans des institutions et services spécialisés, soit par la multiplication des classes spécialisées dans les écoles régulières, soit par le développement des services médico-sociaux qui déjà leur sont destinés dans les grandes villes pour le diagnostic et le traitement, soit enfin par l'organisation d'orphelinats spécialisés pour la garde des arriérés inéducatifs.

Pour illustrer les problèmes que pose la présence de ces enfants dans les institutions ordinaires, signalons le cas d'une école de protection de la jeunesse pour garçons, où, sur 325 élèves, se trouvent 165 débiles mentaux, la plupart illégitimes, dont le quotient intellectuel est inférieur à 70. Environ 7% des enfants d'âge scolaire présenteraient une arriération éducative; 2% de la population enfantine seraient formés de débiles mentaux

non-éducables exigeant hospitalisation. Les arriérés mentaux éducatibles peuvent suivre des classes spécialisées des écoles régulières et demeurer dans leur milieu familial. Ils devraient donc relever du département de l'Instruction publique. Les débiles mentaux non-éducables ne peuvent s'intégrer à la société et réclament tôt ou tard l'hospitalisation. Quant aux enfants qui présentent des troubles caractériels, d'ordre émotif ou mental, un bon dépistage et un traitement approprié par des cliniques de l'enfance peuvent produire d'excellents résultats et prévenir des formes de maladies mentales ou de conduites délinquantes.

### *Les jeunes délinquants*

Plusieurs de ces enfants, devenus délinquants, passent devant les cours de bien-être. Celles-ci pourraient les aider plus efficacement si elles étaient en nombre suffisant (la province d'Ontario possède 29 cours familiales contre 4 cours de bien-être dans le Québec), et si elles étaient dotées d'un personnel compétent et professionnel de travailleurs sociaux, et assistées d'agences privées de réhabilitation où le jeune délinquant, en liberté surveillée, pourrait plus sûrement être rééduqué.

Les statistiques récentes sur le récidivisme démontrent qu'un plus grand effort porté sur la réhabilitation pourrait diminuer la délinquance.

Le nombre des jeunes délinquants de la Province reste sensiblement le même depuis trois ans, alors qu'il a diminué dans les provinces de l'Ouest, particulièrement en Saskatchewan où on enregistre une baisse de 55.1%.

De même pour les récidivistes. Depuis 1940, on enregistre une augmentation de cette catégorie de délinquants dans la province de Québec. De 17.4% qu'ils étaient en 1940, ils sont passés à 29% en 1951, alors que l'Ontario enregistrait une réduction de 7% durant la même période.

Voyons les traitements employés dans la Province par comparaison avec l'Ontario, en ce qui regarde le récidivisme:

	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>
Règlement final différé	45%	12.5%
Surveillance de la cour	12%	42%
Amende	15%	26%
Placement institutionnel	22%	16%

Il y a donc urgence de multiplier les cours de bien-être et les services de réhabilitation des jeunes délinquants.

Il serait désirable que les jeunes délinquants relèvent du Ministère du Bien-Être social — à cause de son organisation plus poussée en fonction de la rééducation. Les enfants contre lesquels aucun jugement n'a été rendu sont en effet placés dans des institutions qui relèvent du procureur général au même titre que les prisons. Ces maisons de détention pourraient se transformer en "centres d'observation", qui opéreraient la ségrégation et auraient recours aux psychiatres, travailleurs sociaux, orienteurs et éducateurs spécialisés. Il est inadmissible qu'un enfant soit soustrait à sa famille et que les parents soient tenus responsables de sa conduite quand cet enfant est détenu plusieurs mois dans une maison de détention peu propice à la rééducation. Actuellement ces enfants sont maintenus dans des maisons de détention en attendant d'être placés dans des institutions ou écoles. Or, durant ce temps, ils ne reçoivent ni instruction ni aucune forme d'orientation ou de rééducation.

Ces considérations bien que rapides n'en laissent pas moins voir le besoin de plus en plus urgent d'une refonte des lois d'assistance à la famille et à l'enfance de la Province — refonte qui dans d'autres pays a pris le nom de Code de l'enfance et de la famille.

### Santé et hospitalition <sup>1</sup>

L'histoire de la santé et de l'hospitalisation dans la province de Québec se confond avec celle de l'assistance sociale, dont les principales étapes sont indiquées au début de ce chapitre. Jusqu'en 1921, l'initiative privée selon les lignes confessionnelles — catholiques, d'une part, protestants, de l'autre — se charge des oeuvres de santé comme elle s'occupe des oeuvres de bien-être. Le gouvernement de la Province se contente d'accorder l'existence juridique aux institutions et de verser à certaines d'entre elles des subventions plus ou moins importantes.

Mais depuis 1921, de grands changements se sont produits dans la politique de santé, tant au Canada en général que dans la province de

---

(1) La plupart des renseignements qui suivent sont empruntés au mémoire de la Commission sur les Problèmes Hospitaliers présenté conjointement par le Comité des Hôpitaux du Québec et le Conseil des Hôpitaux de Montréal (groupant les hôpitaux catholiques et les hôpitaux protestants). Ce mémoire est certainement à la fois le plus représentatif et le plus complet que notre Commission a reçu sur le sujet — il réalise en quelque sorte la synthèse et des groupes et des opinions. Sans nécessairement faire nôtres toutes les recommandations ou suggestions qu'il comporte, nous en souhaitons la diffusion.

Québec. Divers facteurs, scientifiques, démographiques, économiques, sociaux et religieux ont modifié le milieu social et les conditions dans lesquelles fonctionnent les hôpitaux et le régime hospitalier. Inutile pour nous d'en faire ici l'analyse. Mais dans la mesure où ils agissaient au long des années, ces mêmes facteurs induisaient les pouvoirs publics à modifier leurs attitudes et leurs politiques — si bien que le rôle de l'Etat en ce domaine est aujourd'hui bien différent de ce qu'il était au moment de la Confédération, voire même il y a une trentaine d'années. L'Etat supplée désormais à l'insuffisance individuelle, paye en tout ou en partie les frais d'hospitalisation, subventionne les institutions, les services diagnostiques et curatifs. La santé, considérée autrefois comme bien personnel, devient de plus en plus une sorte de bien collectif.

### *Politique fédérale*

En 1871, le Canada comptait 3,700,000 habitants, et le gouvernement fédéral consacrait un million de dollars à la santé et au bien-être publics. Or, en 1950, pour une population de 13,845,000 âmes, les dépenses fédérales aux mêmes fins dépassaient le milliard. Ces deux montants indiquent bien quelle a été l'évolution de la politique fédérale en cette matière. Les principales étapes de cette évolution ont été rappelées ailleurs <sup>1</sup>, et nous n'avons pas à y revenir.

Notons cependant que l'établissement en 1940 du programme de santé en vertu duquel le gouvernement fédéral s'engage à mettre à la disposition des provinces, sous forme de subventions à des projets spécifiques, un montant de \$167,407,831 à dépenser en cinq ans, marque une étape importante en matière de santé et de politique de santé. Sur ce montant, \$48,631,182 étaient attribués à la province de Québec.

A la fin de 1953, à même ce budget, les dix provinces avaient dépensé \$93,997,692 et le Québec \$28,778,284. Entre 1953 et 1958, le gouvernement fédéral se propose de dépenser \$52 millions additionnels, portant ainsi à \$219,303,261 ses subventions aux provinces pour fins de santé.

L'intervention fédérale a bénéficié à environ quatre cents hôpitaux. Plus de 46,000 lits nouveaux ont été établis, auxquels on peut ajouter 5,900 bassinets et 5,700 lits pour infirmières. Les octrois fédéraux ont également intensifié la recherche médicale: plus de deux cents enquêtes sont en cours, et des recherches scientifiques se poursuivent dans plusieurs

---

(1) Quatrième partie — chap. VIII.

domaines, y compris la polio, la tuberculose, le cancer et les maladies mentales, etc.

A première vue, tout cela paraît excellent. Il faut cependant rappeler qu'en agissant ainsi le gouvernement fédéral excède ses pouvoirs constitutionnels; le même résultat aurait pu être atteint si, par un ajustement fiscal, les provinces avaient été mises en état de répondre elles-mêmes à leurs besoins. Le gouvernement fédéral ne semble cependant pas vouloir se départir de son attitude actuelle et déclare ouvertement son intention d'en arriver à l'établissement d'un plan général d'assurance-santé au Canada. Or, s'il est un domaine où le problème des relations fédérales-provinciales dépasse les horizons immédiats de la fiscalité et de la répartition des ressources, c'est bien celui de la santé et du bien-être. Nous l'avons déjà dit, et nous en reparlerons: c'est tout l'ordre social et politique qui est ainsi mis en cause.

### *Politique provinciale*

En 1855, le gouvernement de la Province avait voté une loi de la santé publique, à la suite d'une épidémie de petite vérole. Le Ministère de la Santé provincial ne fut cependant créé qu'en 1936. Antérieurement, l'application des lois relatives à l'hygiène et à la santé était confiée au Service provincial d'hygiène rattaché au Secrétariat de la Province.

En 1941, le Ministère de la Santé prend le nom de Ministère de la Santé et du Bien-être social. Mais en 1946, le Ministère de la Jeunesse et du Bien-être social étant créé, le Ministère de la Santé recouvre son nom antérieur. Ce Ministère comprend à l'heure actuelle treize divisions répondant aux principaux aspects du problème de la santé publique. Les principales sont:

1. *L'assistance publique*: La loi de l'assistance publique, votée comme on le sait en 1921, a pour objet d'aider les hôpitaux à répondre aux besoins des malades indigents. Le coût d'entretien du malade indigent est divisé à parts égales entre le gouvernement provincial, les municipalités et l'institution selon un barème établi par le gouvernement lui-même. Cette évaluation ne couvre cependant pas le coût réel de l'hospitalisation, et les ajustements sont souvent effectués en retard. Des recommandations ont été faites à notre Commission touchant le fonctionnement de la loi de l'assistance publique, la définition de l'indigent, la fixation des taux, le partage des responsabilités financières.

2. *Les unités sanitaires*: Celles-ci sont maintenant au nombre de 67 et réalisent un vaste programme d'hygiène publique. Leur objet est de

prévenir et de dépister les maladies, et de collaborer avec les médecins de famille, tout en s'occupant d'une façon particulière de l'hygiène maternelle et infantile. En 1929, les unités sanitaires desservait une population de 151,300 personnes; en 1951, la population ainsi desservie peut être évaluée à 2,300,000 âmes. La province de Québec a été dans ce domaine une initiatrice.

Au témoignage des autorités hospitalières, l'organisation interne du Ministère de la Santé avec ses nombreuses divisions, et les lois régissant l'hygiène et la santé dans la Province forment un ensemble cohérent et approprié aux besoins généraux de la population.

Le gouvernement consacre chaque année des sommes considérables à la santé publique. En 1950-51, le budget du Ministère de la Santé était de \$37,120,256 dont \$29,209,624 versés aux institutions d'assistance publique. Les dépenses du Ministère de la Santé pour l'Assistance publique n'ont cessé de croître depuis plusieurs années. En 1937, elles représentaient 5.67% des dépenses totales du gouvernement, et en 1950-51, 12.5% <sup>1</sup>.

De 1944 à 1953, le gouvernement a versé pour la construction d'hôpitaux \$74,558,084 répartis de la façon suivante:

Hôpitaux généraux .....	\$42,521,382
Sanatoria .....	24,032,930
Hôpitaux spéciaux .....	3,111,599
Hôpitaux mentaux .....	4,892,173

Durant la même période, les contributions du gouvernement fédéral aux mêmes fins ont été de \$15,989,610, et ont aidé à établir 14,337 lits nouveaux — sans compter les lits pour hôpitaux mentaux.

Le budget du Ministère de la Santé est pourvu en partie par les fonds de l'assistance publique. Les revenus de ce fonds ont augmenté de 155% de 1937-38 à 1950-51 passant de \$4,772,767 à \$12,165,310.

Mais les dépenses ont augmenté de 379%, et le gouvernement doit combler la différence à même le fonds consolidé. Le déficit ainsi assumé est passé de \$2,302,255 en 1937-38 à \$21,693,297 en 1950-51 <sup>2</sup>.

(1) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 98.

(2) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 97.

## *Politique municipale*

Les municipalités sont les premières intéressées à la santé des citoyens. Leurs initiatives à cet égard varient plus ou moins selon leur importance et leur nombre d'habitants. Elles s'occupent ordinairement de l'hygiène, de la lutte contre les maladies contagieuses, de la vaccination et de l'immunisation, de l'hygiène pré-natale, infantile et pré-scolaire, de l'inspection des écoles, de la nutrition, de l'inspection des aliments, de l'inspection sanitaire, de travaux de laboratoire, etc. Certaines villes ont des services d'infirmières visiteuses.

Les cités et les villes ont des prérogatives étendues en matière d'hygiène; le champ d'action des municipalités rurales est beaucoup plus restreint. Dix-huit cités et villes maintiennent à l'heure actuelle leur propre bureau de santé; le plus important est celui de Montréal.

En vertu de la loi de l'assistance publique, les municipalités urbaines doivent, comme nous venons de le dire, contribuer pour un tiers au soin des indigents; quant aux municipalités rurales, leur contribution est de 15%. Le problème municipal de l'assistance publique sera étudié au chapitre des affaires municipales.

### **Etat des services hospitaliers dans la province de Québec**

a) *Nombre de lits.* — De 1933 à 1951, la population du Canada a augmenté de 31.9%; durant la même période, le nombre de lits dans les hôpitaux publics généraux a augmenté de 59%. En 1951, il existait au Canada 4.94 lits d'hôpitaux par milliers d'habitants comparativement à 4.08 en 1933. De 1948 à 1953, le programme fédéral de santé a favorisé la construction de 31,082 lits pour traitement de cas de courte durée, chroniques et de convalescence. De ce nombre, 11,634 ont été utilisés à la fin de 1951 et 20,000 étaient, à la même date, en voie de construction. Si l'on tient compte de ces lits additionnels, le Canada dispose d'environ 6 lits par 1,000 habitants, ou 88,000 lits dans les hôpitaux généraux, de convalescence et pour malades chroniques <sup>1</sup>.

---

(1) Voir volume *Documentation*, partie I, tableaux 90 et 91.

Nombre de lits à la fin de 1947, plus les lits approuvés par le Programme national de santé de 1948 à 1953.

Le calcul de 7.25 lits par 1,000 habitants dans les hôpitaux généraux, pour malades convalescents et chroniques, est extrait des publications suivantes: *Civilian Hospital Needs in the Postwar Decade*, dans *The Modern Hospital*, octobre 1943, pages 82-84; *Hospital Beds in the United States*, 1950, par John W. Cronin, Louis S. Reed, and Anna Mae Baney, page 1.

Dans la province de Québec, le nombre de lits d'hôpitaux publics généraux a, de 1933 à 1951, augmenté de 5,089. Cette augmentation n'a cependant fait que répondre à l'accroissement de la population. En effet, en 1951, la Province comptait 4.65 lits par millier d'habitants contre 4.62 en 1933.

En Ontario, la situation a évolué différemment. En 1933, cette province ne comptait que 13,846 lits d'hôpitaux, soit 3.93 lits par âmes. En 1951, le total des lits s'élevait à 21,430, soit 4.67 par 1,000 d'habitants. L'Ontario surpassait donc un peu la province de Québec. De nombreuses constructions étaient à cette époque en cours, tant dans l'Ontario que dans le Québec. Voici la situation comparative maintenant que la plupart des constructions sont achevées:

	<i>Ontario</i>	<i>Québec</i>
Population estimative au 1er juin 1953	4,950,000	4,300,000
Nombre de lits	27,300	22,700
Nombre de lits par mille habitants	5.75	5.35
Nombre de lits manquants sur la base de 7.25 par mille habitants	8,600	8,500

Il ressort de ces chiffres que, même si l'Ontario dépasse un peu la province de Québec en nombre de lits par 1,000 habitants, la situation en général n'est pas alarmante. Cependant, les grands centres manquent encore lits. Il faudra aussi prévoir une augmentation en lits pour répondre à l'augmentation considérable de la population d'ici dix et vingt ans.

b) *Nombre de services.* — Le progrès de la science, les nouveaux médicaments, les nouvelles méthodes de traitement, l'évolution des techniques de diagnostic et autres facteurs scientifiques ont multiplié les services dans les hôpitaux. On en reconnaît généralement vingt-et-un, et les statistiques fédérales sont compilées sur cette base.

A noter les différences marquées entre le nombre de services organisés dans le Québec comparativement à l'Ontario. En neuro-psychiatrie, par exemple, le Québec rapporte 19 services organisés contre 11 seulement en Ontario. En dermatologie, pédiatrie, orthopédie, ophtalmologie, otolaryngologie et vénéréologie, la province de Québec vient aussi au premier rang. Le seul service où la Province soit en retard sur l'Ontario, c'est celui des maladies contagieuses.

D'une façon générale, et particulièrement en radiologie, laboratoires cliniques et physiothérapie, les services des hôpitaux de la province de Québec sont organisés selon les plus récentes données de la science. Ainsi, 90 de ces hôpitaux déclarent avoir des services de radiologie, dont 65 (ou 72.5%) sont organisés d'après la définition de l'Office fédéral de la statistique. Par contre, au Canada, 673 hôpitaux rapportent avoir des services de radiologie. Cependant, 226 seulement déclarent que ces services sont organisés, soit 33.5%. Les services organisés de nos hôpitaux se comparent donc favorablement à ceux des hôpitaux de l'Ontario et du reste du Canada.

c) *Distribution régionale des hôpitaux.* — A la fin de 1951, il y avait des hôpitaux généraux dans toutes les régions de la Province<sup>1</sup>. Le nombre de lits par 1,000 habitants varie cependant considérablement d'une région à l'autre.

Seules les régions de Montréal et de Québec dépassent le minimum de lits requis par 1,000 habitants : Montréal, 7.39; Québec, 7.83. Dans les autres régions, le déficit varie de 2.17 à 4.82 lits par 1,000 âmes. Il faut remarquer que les régions de Montréal et de Québec desservent non seulement leurs propres habitants, mais toutes les autres régions de la Province. Il est donc normal qu'elles aient un nombre de lits supérieurs au minimum généralement requis<sup>2</sup>. Par ailleurs, les hôpitaux de ces deux régions ont des listes d'attente très longues et ne peuvent répondre à la demande. C'est pour remédier à cet état de choses que la politique de décentralisation du gouvernement provincial a favorisé l'établissement de petits hôpitaux.

Une certaine décentralisation est désirable, mais elle doit être rationnelle. Ainsi, faute d'une clientèle suffisante, la plupart des petits hôpitaux ne peuvent s'attacher de spécialistes reconnus. De plus les spécialistes, ne tiennent pas à s'établir dans des centres où leur champ d'action est nécessairement limité. Enfin pour la même raison, il ne serait pas sage, du point de vue financier, de doter ces hôpitaux du coûteux équipement qu'exigent les différentes spécialités. L'expérience a démontré que, en ce domaine, toute décentralisation comporte des dangers. Elle serait peut-être acceptable si les petits hôpitaux savaient limiter leur champ d'action aux fonctions pour lesquelles ils ont été établis. Les standards

---

(1) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 92.

(2) Il est généralement admis que les grands centres devraient posséder en moyenne entre 7 et 9 lits par 1,000 de population, pour maladies aiguës et chroniques seulement. (*Canadian Hospital*, janvier 1953, page 33). Si l'on tient compte des lits requis pour convalescents, cette moyenne est beaucoup plus élevée, à savoir: 7.75 à 9.75.

des différentes institutions devraient être définis et leur champ d'action, déterminé.

La situation générale est assez bonne. Mais, comme nous l'avons dit déjà, dans les grands centres et dans plusieurs villes moyennes de la province de Québec, le nombre de lits est insuffisant. La moyenne d'occupation dans les hôpitaux de la classe A-1 en 1951 était de 87%, alors que cette moyenne était de 66% dans les hôpitaux de la classe A-2 et de 65.3% dans les hôpitaux de la classe A-3.

Le manque de lits pour les malades chroniques et les convalescents demeurera aigu, même lorsque les constructions en cours seront terminées. Il s'ensuit que les malades chroniques et les convalescents occupent des lits qui devraient être mis à la disposition d'autres catégories de patients.

D'après le Ministère de la Santé de Québec, le nombre de lits pour malades chroniques, incurables, convalescents et enfants infirmes était dans la Province, en 1951, de 4,450, soit un peu plus que 1.1 par 1,000 habitants, alors que les standards sont de 2.75.

L'absence d'hôpitaux pour malades chroniques, incurables et convalescents oblige la majorité de ces malades à se loger dans les hospices ou autres institutions de charité. Dans certaines de ces institutions, jusqu'à 30% des pensionnaires sont des malades chroniques ou incurables qui devraient être normalement traités dans des hôpitaux spécialisés. Cependant, nombre de ces malades pourraient demeurer dans les hospices, si ces derniers possédaient l'organisation appropriée.

Le manque de lits pour malades convalescents, chroniques et incurables a pour conséquence une moyenne d'hospitalisation très élevée, soit 12.6 jours dans les hôpitaux généraux.<sup>1</sup> Dans l'ensemble du Canada, la durée moyenne d'hospitalisation est de 10.1 jours comparativement à 8.3 jours aux Etats-Unis.<sup>2</sup>

d) *Facilités hospitalières requises en 1960 et 1970.* — Combien de lits d'hôpitaux pour convalescents et pour malades souffrant de maladies aiguës, chroniques et incurables faudra-t-il construire d'ici 1960 et 1970 ? D'après les règles aujourd'hui admises, et tenant compte du déficit actuel et de l'augmentation de la population, il faudra, d'ici 1960, construire pour l'ensemble du Canada 29,450 lits nouveaux, et dans la province de Québec, 11,375.<sup>3</sup>

---

(1) *Rapport annuel des hôpitaux.*

(2) *Hospitals Statistic Guides*, Juin 1952, page 10.

(3) Voir volume *Documentation*, partie I, tableau 91.

De 1960 à 1970, le Canada aura besoin de 12,325 lits d'hôpitaux additionnels dont 5,075 dans la province de Québec et 3,365 dans l'Ontario.

D'ici 17 ans, un nombre considérable de lits devront donc être ajoutés à la capacité actuelle. Pour l'ensemble du Canada, l'augmentation s'établira à 47.5%, pour l'Ontario à 52.7% et pour la province de Québec, à 72.3%.

### Statistiques d'hospitalisation

a) *Mouvement des patients.* — Le nombre des patients admis dans les hôpitaux généraux du Canada, de 1934 à 1951, a augmenté très considérablement, passant de 594,158 à 1,678,772, soit une augmentation de 183%, comparativement à un accroissement de population de 34.6%. Durant la même période, le nombre de malades dans les hôpitaux de la province d'Ontario a augmenté de 172.5% tandis que, dans le Québec, l'augmentation a été de 183.5%.

Les causes de cette augmentation ont été indiquées plus haut. En 1934, par exemple, dans l'ensemble du Canada, environ une naissance sur trois avait lieu à l'hôpital; aujourd'hui la proportion est de huit sur dix. Dans le Québec, six fois plus de mères ont accouché à l'hôpital en 1951 qu'en 1934. Les naissances à l'hôpital ne représentaient cependant encore que 55.2% du total des naissances de la Province; tandis que dans l'Ontario, la proportion était de 99.2% et dans l'ensemble, de 80.2%.

b) *Jours-patients.* — De 1934 à 1951, le nombre de jours-patients a augmenté à une allure moins rapide que le nombre de patients. Cela s'explique par le fait que, durant la période, le séjour moyen a beaucoup diminué et que le pourcentage d'occupation des lits s'est beaucoup amélioré. Les jours-patients s'établissaient en 1934, pour le Canada, à 10,471,459 et en 1951, à 18,297,399. Au cours de ces 17 années, ils sont passés de 3,198,280 à 4,792,000 dans le Québec, et de 3,229,667 à 5,666,000 dans l'Ontario.

c) *Pourcentage d'occupation.* — Le pourcentage d'occupation pour le Canada, entre 1934 et 1951, est passé de 63.8% à 75%. Dans la province de Québec, le pourcentage d'occupation en 1951 était de 79.3% et dans l'Ontario, de 78.2%. Toutefois, il faut se rappeler que le pourcentage des hôpitaux des grands centres est beaucoup plus élevé.

d) *Séjour moyen.* — Le séjour moyen par patient dans les hôpitaux publics généraux a fléchi au cours des dix-sept dernières années. Cette diminution s'est traduite par une augmentation correspondante du nombre d'admissions par lit d'hôpital. De 1934 à 1951, le séjour moyen par patient au Canada a été réduit de 39.8%.

Dans la province de Québec, le séjour moyen par patient s'est toujours maintenu au-dessus de la moyenne du pays. Deux raisons principales expliquent cette situation: un nombre moindre de cas de maternité dans les hôpitaux généraux, et des malades chroniques et convalescents plus nombreux.

e) *Services externes.* — Les services externes et les dispensaires sont appelés à se développer à un rythme beaucoup plus rapide que les services d'hospitalisation. Par suite des procédés diagnostiques de plus en plus élaborés et précis, les médecins font appel aux services externes et aux cliniques pour obtenir les examens de base nécessaires au traitement de leurs patients. Autrefois, les services externes étaient réservés à peu près exclusivement aux indigents. Aujourd'hui on y admet d'autres catégories de patients, parce que ces services offrent certaines facilités indispensables au praticien. Cette évolution rapide va nécessairement amener des changements considérables dans l'organisation et le fonctionnement des services externes.

Seulement 6.7% des hôpitaux canadiens ont des dispensaires ou services externes organisés. La province de Québec, à elle seule, a fourni 62.8% de tous les traitements donnés dans les dispensaires du Canada, en 1951. L'Ontario en a donné 23.9%.

Dans le Québec, comme partout ailleurs au Canada, les services externes sont principalement situés dans les grands centres et rendent d'incalculables services. Cependant, vu le manque de ressources financières et quelquefois de personnel médical, certains hôpitaux ne peuvent offrir à leurs patients un service complet. On établit au dispensaire un diagnostic et on y traite les cas mineurs. Les patients présentant des troubles plus sérieux sont hospitalisés dès que les hôpitaux peuvent les recevoir.

La Commission sur les problèmes hospitaliers recommande particulièrement que les dispensaires ou cliniques externes des hôpitaux reçoivent l'encouragement et l'aide financière dont ils ont besoin.

f) *Soins à domicile.* — Des expériences récentes dans divers pays en ont prouvé les avantages, et par suite favorisé le développement. Les soins à domicile sont évidemment plus économiques. De plus, ils déga-

gent les lits d'hôpitaux en faveur de nouveaux malades. Mais ils exigent la coordination et la coopération des hôpitaux, des médecins et des sociétés d'infirmières visiteuses.

### **Problèmes de personnel**

Les transformations survenues depuis un quart de siècle tant dans les hôpitaux que dans l'économie en général, ont profondément modifié le problème du personnel.

De 1933 à 1951, le personnel par 100 malades soignés dans les hôpitaux du Canada est passé de 104.2 à 139.0, soit une augmentation proportionnelle de 33⅓ %. En 1951, les hôpitaux de la province de Québec employaient 128 personnes par 100 malades, et ceux de la province d'Ontario, 154.<sup>1</sup> Cet écart considérable est probablement dû, en partie, au fait que les membres des communautés religieuses, travaillant dans les hôpitaux de la Province, n'ont pas tous été comptés dans le personnel rémunéré.

Les causes de l'augmentation du personnel sont multiples: diminution des heures de travail, multiplication des examens et des traitements, etc. On reconnaît qu'une moyenne d'hospitalisation plus courte intensifie le travail du personnel, non seulement au chevet du malade, mais dans tous les services de l'hôpital.

Le progrès des techniques de traitement et d'examen exige un personnel plus spécialisé. Les hôpitaux ont, par le truchement de leurs associations, de vastes programmes de formation du personnel. Il reste cependant beaucoup à faire pour doter les hôpitaux du personnel qualifié dont ils ont besoin. La même remarque s'applique d'ailleurs aux institutions de bien-être.

La pénurie actuelle tient au fait que les hôpitaux se sont multipliés en ces dernières années, et qu'ils doivent concurrencer l'industrie et le commerce dans la recherche d'une main-d'oeuvre qualifiée. Sans être alarmante, cette pénurie est cause de nombreux ennuis. Il semble cependant qu'elle soit beaucoup plus marquée dans les hôpitaux régionaux qu'à Montréal et Québec. Il serait à souhaiter que l'accès des centres de formation soit facilité aux jeunes gens et jeunes filles désireux d'embrasser une carrière professionnelle dans les services hospitaliers.

---

(1) *Rapport annuel des hôpitaux 1951.*

## La situation financière des hôpitaux de la Province

a) *Analyse de l'actif, du passif et du capital net des hôpitaux.* — En moyenne, les hôpitaux canadiens ont un actif brut de \$677,500 comparativement à \$1,023,100 pour les hôpitaux de la province d'Ontario et \$1,905,309 pour ceux de la province de Québec. Les hôpitaux de la province de Québec sont donc en général plus considérables que ceux des autres parties du pays. Ainsi, en 1951, 37.1% des hôpitaux du Québec qui ont produit leurs bilans comptaient plus de 200 lits par comparaison à 16% pour Ontario et à 12.9% pour le Canada.<sup>1</sup>

Si l'actif brut moyen des hôpitaux du Québec est plus élevé que celui des hôpitaux de l'Ontario, leur passif l'est aussi : \$1,051,000 comparativement à \$406,000.

Le fonds de roulement des hôpitaux du Québec, au total, \$5,581,680, ne représente qu'environ 13% des dépenses annuelles. On estime qu'un hôpital, s'il veut prendre avantage de l'achat au comptant et des escomptes généralement accordés, doit posséder un fonds de roulement égal à 25% de ses dépenses annuelles. Les pertes dues à l'insuffisance du fonds de roulement peuvent donc être, pour certains hôpitaux, assez lourdes.

b) *Les revenus.* — Les revenus de gestion des hôpitaux proviennent de deux sources principales : les patients internes et externes et les subventions.

Les hôpitaux de la Province tiraient par jour-patient, en 1942, des revenus de gestion presque égaux à ceux de l'Ontario et du Canada. Cependant, au cours des dix dernières années, leurs revenus ont fléchi considérablement. En 1951, ils n'équivalaient plus qu'à 79.9% des revenus des hôpitaux de l'Ontario et qu'à 89.2% de ceux du Canada.

Les revenus bruts par jour-patient des hôpitaux de la province de Québec se comparent assez favorablement à ceux des hôpitaux de l'Ontario et du Canada. Cependant, les déductions accordées à certains patients, notamment à ceux de l'assistance publique, placent les hôpitaux de la Province dans une situation défavorable. Ces déductions équivalent, en moyenne, à 98 cents par jour d'hospitalisation, comparativement à 22 cents dans l'Ontario et à 65 cents dans l'ensemble du Canada.

Les revenus par jour-patient des hôpitaux de la province de Québec ne sont plus, une fois les déductions faites, que de \$6.82 contre \$8.02 dans l'Ontario.

---

(1) *Rapport annuel des hôpitaux, 1951*, B.F.S., page 94.

En 1951, les patients de l'assistance publique représentaient 24.5% du total des jours d'hospitalisation. Mais les revenus *per diem* provenant des gouvernements provincial et municipaux ne représentaient que 12.0% du revenu net de gestion.

On estime à \$4 millions les services ainsi fournis gratuitement en 1951 par les hôpitaux des classes A-1, A-2 et A-3, aux seuls patient de l'assistance publique, et à \$400,000 les services fournis gratuitement à des patient indigents, mais non acceptés par l'assistance publique.<sup>1</sup>

En définitive, les hôpitaux de la province perçoivent en moyenne \$2.03 de moins par jour d'hospitalisation que ceux de l'Ontario. Cet écart considérable, non compensé par un coût d'exploitation moindre, est la cause de la presque totalité de leurs difficultés financières.<sup>2</sup>

Il faut en outre signaler que, de 1942 à 1951, les revenus non afférents à la gestion n'ont augmenté que de 108% dans la province de Québec, passant de \$2,963,294 à \$5,961,603, alors que dans les hôpitaux de l'Ontario, l'augmentation a été de 693%, le total passant de \$1,545,700 à \$12,285,363.

Mention doit être faite de la contribution des plans d'assurance-hospitalisation. Ces plans, nés surtout au cours de la crise, se sont propagés très rapidement. Les premiers furent l'oeuvre d'entreprises sans but lucratif. De nombreuses sociétés commerciales en créèrent à leur tour, et il s'est établi en ce domaine, une concurrence marquée.

Au 31 décembre 1951, au Canada, les sociétés d'assurance à but lucratif desservaient 2,220,100 assurés tandis que la Croix Bleue (association d'hospitalisation du Québec) comptait 2,948,000 participants.<sup>3</sup>

Partant des données ci-dessus, on peut estimer qu'en 1951, la contribution des plans d'assurance-hospitalisation aux revenus des hôpitaux a été de \$11,200,000. Elle a depuis lors augmenté sensiblement.

c) *Les dépenses.* — Les principales dépenses des hôpitaux sont les salaires et traitements, et les approvisionnements. La proportion des dépenses absorbées par les salaires a continuellement augmenté. 38% en 1942, 46.5% en 1951.

---

(1) Estimation de la *Commission sur les Problèmes hospitaliers*.

(2) Cette situation est maintenant (1955) en partie corrigée par la dernière augmentation (1954) des taux de l'assistance publique.

(3) *Lettre et rapport statistique* préparés par l'Association d'hospitalisation du Québec, août 1953.

La hausse du coût des approvisionnements a été à peu près uniforme pour tous les hôpitaux du pays: 119% par jour-patient entre 1942 et 1951 pour le Canada et le Québec, et 115% pour l'Ontario.

Au total, l'augmentation des dépenses d'exploitation par jour-patient des hôpitaux du Québec s'établit à 115% comparativement à 167% pour les hôpitaux de l'Ontario et à 141% pour ceux du Canada. Il ne fait pas de doute que c'est grâce au personnel religieux que les dépenses des hôpitaux de la Province se sont maintenues à un niveau inférieur à celui du reste du pays.

Le tableau 96<sup>1</sup> établit la répartition des dépenses des hôpitaux du Canada, de l'Ontario et du Québec pour l'année 1951. On constate en premier lieu que les salaires payés dans les hôpitaux de la province de Québec sont, par rapport aux dépenses totales, inférieures à ceux payés dans le Canada et l'Ontario. En 1951, les communautés religieuses desservant nos hôpitaux ne calculaient pas, en général, pour fins de comptabilité, leurs salaires sur une base comparable aux salaires payés au personnel laïc, et c'est de là que provient en grande partie la différence indiquée ci-dessus.

Les hôpitaux du Québec, en moyenne plus endettés, doivent verser en intérêts des sommes plus fortes par jour-patient que ceux de l'Ontario.

Les allocations pour la dépréciation des immeubles et du mobilier représentent 1.78% de la valeur des biens-fonds des hôpitaux du Québec et 2.35% de la valeur des biens-fonds des hôpitaux de la province voisine. Si en 1951, les hôpitaux du Québec avaient calculé leur dépréciation à 2.35%, leurs dépenses auraient été plus élevées de \$600,000, soit 14 cents par jour d'hospitalisation de plus.

Même remarque en ce qui concerne les dépenses de réparations et de renouvellement. Sur une base comparable à celle de l'Ontario, c'est \$200,000 de plus que les hôpitaux de la Province auraient dépensés en 1951, ou \$0.05 de plus par jour d'hospitalisation.

d) *Frais d'administration* — Les hôpitaux, organismes charitables à but non lucratif, ne peuvent, comme les sociétés commerciales et industrielles, faire varier les tarifs de leurs services suivant le coût d'exploitation. Aussi, les hôpitaux de la province de Québec ont-ils vu leur déficit par jour-patient augmenter de 1942 à 1951. En 1942, ce déficit s'élevait à \$0.95; en 1951, il touchait \$1.48. Au cours de la même pé-

---

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

riode, le déficit par jour-patient des hôpitaux de l'Ontario passait de \$0.45 à \$0.76, et pour l'ensemble du Canada, de \$0.51 à \$0.88.

Les principales causes de l'augmentation du coût d'administration sont :

a) le relèvement des salaires des employés. (Dans certaines institutions, ils absorbent jusqu'à 65% du budget);

b) la diminution des heures de travail, exigeant un personnel plus nombreux et en conséquence plus coûteux;

c) l'emploi de techniques plus scientifiques d'hospitalisation et de traitement, requérant plus d'heures de travail et un personnel spécialisé;

d) l'augmentation du coût de réparation et de modernisation des édifices de même que du coût de l'outillage.

### Solution aux problèmes financiers des hôpitaux

Le principal problème auquel ont à faire face les hôpitaux de la province de Québec est d'ordre financier. Comme nous l'avons vu précédemment, les hôpitaux absorbent plus que leur juste part des frais d'hospitalisation des indigents. Cette situation anormale a été en partie corrigée par la récente augmentation des taux d'assistance publique. Quant à la solution définitive, elle porte non seulement sur le financement de l'hospitalisation des indigents, mais aussi sur le financement des soins hospitaliers pour toutes les classes de la société.

La classe des citoyens disposant de hauts revenus a les moyens de faire face aux frais d'hospitalisation; d'autre part, les indigents peuvent se prévaloir des avantages de la loi de l'Assistance publique ou demander le secours des institutions. La classe des revenus moyens est dans une situation désavantageuse. Elle ne peut ni assumer de frais médicaux et hospitaliers coûteux, surtout si la maladie se prolonge, ni recourir à l'assistance publique.

Il s'agirait donc de protéger surtout la population disposant de revenus moyens contre les risques de la maladie et des frais d'hospitalisation tout en sauvegardant la liberté individuelle, et en conservant aux institutions leur caractère charitable et bénévole.

La solution qui semble la moins lourde serait sans doute une meilleure adaptation des contrats d'assurance-maladie et d'hospitalisation aux

besoins du public, et l'élargissement de la base des contrats existants d'assurance-hospitalisation pour permettre, à tous ceux qui le désirent, de s'assurer.

La Commission sur les Problèmes hospitaliers, parlant au nom des hôpitaux, le Collège des Médecins et certains autres corps publics recommandent donc au gouvernement de la Province de procéder le plus vite possible à l'établissement d'un régime général d'assurance-maladie, régi par les sociétés particulières avec le concours de l'Etat selon des normes à définir.

### *Hôpitaux spéciaux*

Depuis que notre Commission a terminé son enquête publique (juin 1954), le gouvernement de la Province a annoncé la construction de trois nouveaux hôpitaux pour maladies mentales, ce qui signifie que les insuffisances qui nous ont été signalées dans ce domaine seront bientôt comblées, du moins pour le manque de lits. Quant au reste, les recommandations qui ont été faites touchant les hôpitaux généraux s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux hôpitaux mentaux, comme d'ailleurs aux hospices et sanatorium.

### *Hôpitaux d'enfants*

Comme le rappelle le Comité d'étude sur les problèmes des hôpitaux généraux pour enfants de la Province<sup>1</sup> : "La santé future de la nation et le développement économique du pays dépendent pour une grande part de la façon dont les problèmes de l'enfance, y compris la médecine préventive, l'hospitalisation, le traitement des patients souffrant de maladies aiguës et la réhabilitation, sont envisagés et résolus par les autorités".

La province de Québec possède deux hôpitaux généraux pour enfants situés à Montréal. Ce sont l'hôpital Sainte-Justine d'une capacité actuelle de 500 lits et de 40 berceaux et le *Children's Memorial Hospital* d'une capacité actuelle de 175 lits.

Le mouvement des patients dans ces deux hôpitaux pour l'année 1953 s'établit comme suit :

---

(1) *Mémoire sur les Problèmes des hôpitaux généraux pour enfants de la province de Québec*, p. 3, Montréal 1954.

Admissions	17,852
Jours-patients	239,316
Opérations cliniques	9,467
Patients externes	29,531
Consultations	123,453

Ces deux hôpitaux ont accumulé, durant la même année, un déficit de \$550,536. Il est à noter qu'ils sont en voie d'agrandissement et que de 20 à 30% de leurs patients viennent d'en dehors de Montréal.

La plupart des hôpitaux généraux de la Province disposent d'un certain nombre de lits pour le soin des enfants en plus des moïses pour le soin des nouveau-nés. Par ailleurs, il existerait quelque 4,500 enfants infirmes dans la Province dont s'occupent les hôpitaux et les sociétés de réhabilitation des infirmes à Québec, Montréal, Sherbrooke et Trois-Rivières.<sup>2</sup>

Enfin, sur les 500,000 enfants âgés de six à quatorze ans dans la Province, 12,500 seraient des déficients mentaux éducatibles mais non curables et 2,500 des déficients mentaux non éducatibles et non curables.

Les gouvernements ont déjà largement aidé les institutions et services qui prennent soin de ces enfants. Il a été recommandé que le gouvernement provincial, connaissant le coût élevé de l'hospitalisation dans les hôpitaux généraux pour enfants, les aide par des subsides annuels et permanents à faire face à leurs dépenses ordinaires et extraordinaires; que le Ministère de la Santé favorise l'organisation de pensionnats pour enfants infirmes susceptibles de réadaptation, et que de plus abondantes ressources d'hospitalisation et de réhabilitation soient créées à travers la province pour les autres catégories d'enfants malades.

## Prévention

Les efforts de réadaptation, pour avoir plus d'efficacité, doivent être synchronisés avec la prévention sociale. Celle-ci doit atteindre les sources de l'indigence : maladie et accidents, taudis, ignorance, chômage, insuffisance des salaires et mauvais loisirs.

Toute politique qui favorise la santé et la sécurité contre les accidents constitue déjà une victoire sur la maladie. La diminution de l'incidence des maladies, des accidents et de leurs séquelles apparaît comme

---

(2) *Mémoire sur les problèmes hospitaliers*, p. 111, Montréal 1954.

la première étape de la prévention. Une autre forme de prévention non moins nécessaire et qu'on peut placer au second degré est "celle qui s'adresse à l'individu qu'on réhabilite pour l'aider à prévenir des accidents spécifiques ou le retour de la maladie"<sup>1</sup>. Elle s'exprime parfois par des ajustements spéciaux ou des dispositifs et appareils de sécurité installés dans les milieux de travail.

Ces formes de prévention existent déjà dans la Province. Signalons les seize services municipaux de santé, les soixante-sept unités sanitaires, le service médical aux colons, le service d'hygiène industrielle, le service de publicité éducative de la Province. A ce réseau public, il faut ajouter les nombreuses associations de santé, les dispensaires antituberculeux, les services d'assistance maternelle, les recherches sur la santé organisées dans les universités qui, toutes, tendent à prévenir la maladie et à éduquer le public. Le même travail se poursuit en faveur de l'hygiène mentale. Le docteur H. V. Dicks de la *Tavistock Clinic* de Londres rappelait lors du 5ième Congrès international d'Hygiène mentale tenu en août 1954 à Toronto, "qu'on devrait s'efforcer de diriger le personnel formé vers les services d'hygiène publique de la localité, vers les cliniques familiales et juvéniles, les services de formation en puériculture, le bien-être socio-industriel et ainsi de suite. Quant les préposés à l'hygiène locale, le médecin de famille, le personnel d'hygiène publique et les infirmières de maternité, les instituteurs et les administrateurs pourront absorber le point de vue et l'art de l'hygiéniste mental, comprendre l'action réciproque de la société sur la personnalité, alors nous aurons vraiment commencé à entreprendre un travail véritablement préventif"<sup>2</sup>.

La prévention doit atteindre jusqu'aux sources sociales et économiques des maladies sociales. Sous cet angle, il n'est pas possible de séparer le problème de l'habitation populaire et de la disparition du taudis des préoccupations de bien-être.

Comment lutter efficacement contre certaines maladies sociales comme la tuberculose, la délinquance des jeunes, les mauvais loisirs sans la disparition du taudis et de l'habitation malsaine ? Le bien-être de la famille et de l'enfance repose d'abord sur un type de logement conforme aux règles reconnues d'hygiène, aux traditions et à la culture familiales et aux exigences de l'urbanisme moderne.

---

(1) Guay, Edgar, *La situation des invalides dans la province de Québec*, pp. 25-27.

(2) *Hygiène mentale au Canada*, No 10, pp. 7-8, septembre 1954.

Les progrès dans la solution du problème scolaire et dans la lutte contre la tuberculose se sont accélérés quand la préoccupation de l'argent a pris une place secondaire dans la perspective générale du problème. Il en sera de même pour la solution de l'habitation à bon marché.

On a observé que la législation fédérale et provinciale en faveur de l'habitation répond davantage aux besoins et aux ressources de la classe moyenne qu'à ceux de la classe ouvrière. On a formé le voeu que le gouvernement de la Province élargisse encore les dispositions de la loi provinciale, en permettant quand il y a lieu aux municipalités de se prévaloir des avantages de la loi fédérale contre les taudis, en garantissant une partie des prêts des coopératives d'habitation afin d'encourager la multiplication de ces dernières, et en augmentant sa participation financière dans le cas des habitations à bon marché pour les familles nombreuses.

L'ignorance est l'une des grandes causes de la misère dans les sociétés industrialisées. Nous ne nous y arrêtons pas ici, trois chapitres de ce rapport étant consacrés à l'enseignement, et un autre aux oeuvres de culture.

La prévention s'achève normalement dans une bonne organisation des loisirs et de la récréation. Sous un régime de plus en plus caractérisé par l'automatisme des tâches, le problème des loisirs apparaît directement lié à une conception morale et sociale du bien-être. Aussi l'Union des Municipalités, dans son Mémoire, recommande-t-elle une politique plus poussée des loisirs et de la récréation.

“Par suite de l'importance croissante de l'organisation des loisirs dans les cités et les villes, et à cause des bienfaits incontestables qu'une organisation rationnelle des loisirs peut apporter aux populations urbaines, particulièrement à cette partie de la population représentée par les enfants et les adolescents, il importe que les autorités gouvernementales supérieures, grâce à un programme bien coordonné d'activités en ce domaine, incitent les municipalités à se préoccuper effectivement de l'organisation des loisirs dans leur territoire, encouragent et facilitent la collaboration des divers organismes locaux intéressés à l'organisation des loisirs. Il est à souhaiter, en outre, que par l'entremise d'un ministère spécialement chargé de s'occuper de cette importante question des loisirs, le gouvernement provincial apporte aux municipalités une aide appropriée”<sup>1</sup>.

---

(1) *Mémoire général de l'Union des Municipalités*, p. 180.

Ces recommandations valent aussi pour le milieu rural qui ne peut tolérer aucune infériorité en ce domaine s'il veut retenir sa population.

Une organisation intégrale des loisirs devrait comprendre une section de l'éducation physique, dirigée par des spécialistes de la récréation et du travail social des groupes.

Cette organisation devrait prévoir l'aménagement de parcs et de terrains de jeux, et de centres communautaires dans les localités urbaines et rurales; multiplier les camps de vacances et semer nos grandes routes touristiques de centres d'arrêt et de stationnement pour permettre un épanouissement plus social du tourisme familial. Enfin, la formation de techniciens de la récréation et de travailleurs sociaux de groupe devrait être stimulée pour une direction plus éducative des loisirs et de la récréation dans la Province.



## CHAPITRE V

# La sécurité sociale

### INTRODUCTION

Les pages qui précèdent donnent un aperçu rapide des services provinciaux de santé et de bien-être, et des problèmes techniques et financiers auxquels, dans leur état actuel, ils doivent faire face. Mais elles ne posent pas, loin de là, dans toute son étendue et ses multiples implications, le problème de la sécurité sociale comme on l'entend de nos jours. Si nous nous en tenions à ce qui a été dit précédemment, nous aurions l'impression d'escamoter l'un des plus grands problèmes de la conjoncture sociale et politique de l'heure — l'un de ceux qui mettent le plus radicalement en jeu l'avenir social et politique de la province et du pays. Qu'on nous permette donc de reprendre la question dans son ensemble et d'en souligner les aspects principaux.

D'une part, il faut bien le reconnaître, la sécurité sociale est une nécessité de notre temps, l'aspiration unanime des sociétés industrialisées, dont les vieux cadres ont été disloqués par l'avènement des formes modernes d'organisation économique, et qui éprouvent comme une angoisse le besoin de les refaire. D'autre part, nous venons de le dire, elle met en jeu l'ordre social lui-même. Nous avons précédemment évoqué la grande question qui domine notre époque, savoir: selon quelle conception de l'homme, chrétienne et personaliste ou matérialiste et étatique, la société sera désormais organisée <sup>1</sup>. Sur le plan politique, en face des décisions à prendre au jour le jour, c'est à propos de la sécurité sociale que le choix s'impose le plus immédiatement. La société de demain sera, dans son inspiration et ses modes institutionnels (sociaux ou politiques), ce que seront les solutions apportées aux divers problèmes auxquels répond l'idée même

---

(1) Troisième partie, chap. IV.

de sécurité sociale: travail, santé, assistance, entraide, loisirs et, d'une certaine manière, éducation. Enfin, même si dans son acception actuelle la sécurité sociale est une notion relativement récente, la plupart des données dont elle entend renouveler la synthèse ont été de tout temps et dans tous les pays l'objet d'initiatives sociales, particulières ou publiques, dont les politiques nouvelles ne sauraient ni ignorer l'esprit, ni sous-estimer les réalisations. C'est particulièrement le cas de la province de Québec.

### **Sécurité sociale et ordre constitutionnel**

La sécurité sociale, comme la notion s'en est précisée au cours des années, peut être définie comme l'ensemble des mesures particulières ou publiques dont le jeu ordonné procure au citoyen l'assurance que, quelles que soient les infortunes dont il pourra être atteint, ses besoins fondamentaux seront satisfaits. Trois chapitres du présent rapport ont déjà, sous certains angles, touché le sujet.

Le chapitre III de la première partie indique dans quel esprit les Pères de la Confédération ont abordé la politique sociale, dont la sécurité sociale est devenue l'expression la plus immédiate, la plus concrète. Le chapitre X rappelle comment une certaine interprétation de quelques données de la sécurité sociale (chômage, protection des vieillards) a, au lendemain de la guerre de 1914 et surtout durant la crise de 1929, occasionné une déviation de cet esprit. Il est clair en effet que la conception socialisante qui prit alors pied est incompatible avec un régime politique d'esprit et de forme fédérative. Les chapitres VIII et IX de la quatrième partie consacré à l'aspect social du fédéralisme montre : 1) comment, selon l'idée que l'on se fait du fédéralisme, la sécurité sociale, comme d'ailleurs en général la politique sociale, peut ou doit s'intégrer dans les structures politiques; 2) pourquoi, dans le cas particulier du fédéralisme canadien, la sécurité sociale ne peut en aucune façon être confiée à une juridiction centralisée.

Envisagée d'une façon plus spécifique, la sécurité sociale concerne les relations fédérales-provinciales à un double titre. En premier lieu, par ses implications idéologiques, elle soulève, comme l'ont montré les chapitres auxquels nous venons de faire allusion, des conflits de juridiction dont la solution doit précéder le partage des sources de revenus. En second lieu, même si elle admet l'initiative privée et s'appuie d'abord sur elle, elle impose à l'Etat de lourds déboursés et rejoint l'aspect finan-

cier du problème constitutionnel. Elle ressortit donc ainsi directement au mandat de notre Commission.

Il ne saurait, cependant, être question dans un rapport dont l'objet propre est le problème fiscal, d'entreprendre les analyses historiques et philosophiques qui éclairent et justifient les positions particulières de la province de Québec à cet égard. D'un autre côté, ces positions ne se comprennent que dans les perspectives de l'histoire et de la culture — celle-ci étant elle-même considérée dans ses fondements idéologiques.

Nous avons précédemment établi la distinction entre la culture intellectuelle, conçue comme un savoir, la culture humaine, conçue comme une sagesse, et la culture vécue, conçue comme l'intégration des deux précédentes dans les moeurs, usages, coutumes, traditions, lois, modes institutionnels de la vie collective, manière d'être et d'agir<sup>1</sup>. Dans les structures et le fonctionnement de la collectivité, le régime d'enseignement correspond aux deux premières, le régime social, à la dernière. Institutions d'enseignement et institutions sociales, expressions vivantes de la culture, sont les unes et les autres éléments essentiels du milieu ethnique — dont nous avons dit précédemment qu'il est l'organe de renouvellement et de perpétuation de toute communauté nationale. D'où leur intime liaison — comme les aspects d'une même réalité. On ne saurait concevoir une culture particulière continuant de vivre et de produire des fruits dans un cadre social étranger à son génie. Au point de vue de la province de Québec, culture et politique sociale posent donc exactement le même problème — avec cette différence aggravante que la multitude, n'étant pas toujours apte à la deviner, se méprend plus aisément sur la signification profonde des mesures sociales que sur celle des mesures proprement culturelles: langue, écoles, etc.

Si la province de Québec veut remplir efficacement sa mission constitutionnelle de gardienne de la culture canadienne-française, elle ne peut se dispenser de concevoir et d'organiser sa vie sociale conformément aux exigences permanentes de cette culture. Il lui faut donc à tout prix préserver sa juridiction constitutionnelle en la matière et essayer de reprendre seule l'initiative des mesures dont, bousculée par les événements, elle a accepté en ces dernières années de partager la régie avec le gouvernement fédéral. A moins que celui-ci, conformément au voeu exprimé ci-dessus, entrant définitivement dans l'esprit du fédéralisme, n'accepte de conformer sa propre politique aux exigences fondamentales de la culture canadienne-française.

---

(1) Troisième partie, chap. I.

Pour accorder à un tel sujet le traitement qu'exige son importance sans sortir de ses attributions et surcharger son propre rapport, notre Commission a cru devoir faire préparer par des spécialistes, deux études publiées en annexes, et qui placent le problème social dans les perspectives les plus propres à l'éclairer pleinement et, par suite, à en suggérer les meilleures solutions:

1) L'histoire de l'assistance sociale et du bien-être dans la province de Québec comme elle s'est déroulée depuis les débuts de la colonie, sous l'empire de la tradition culturelle franco-catholique; les tendances depuis 1921, les problèmes qui se posent à l'heure actuelle et les solutions suggérées dans le présent contexte social et politique. Le chapitre précédent emprunte à cette étude une partie de ses données <sup>1</sup>.

2) Le problème de la sécurité sociale comme il se pose de nos jours au Canada et dans le monde entier; les origines historiques et idéologiques de la notion aujourd'hui partout répandue de sécurité sociale; les trois grands courants de pensée qui tendent à en informer les réalisations institutionnelles dans les pays occidentaux et les caractéristiques des régimes qui en procèdent; les circonstances historiques qui ont préparé l'avènement de la conception socialiste et en favorisent aujourd'hui la diffusion, même dans les pays qui par ailleurs n'adhèrent au socialisme, ni en tant que doctrine ni en tant que politique; l'évolution de la sécurité sociale dans les différentes parties du Canada, selon la foi religieuse et les tendances idéologiques de la population; les caractéristiques des mesures de sécurité sociale mise en vigueur par le gouvernement fédéral et leur incidence constitutionnelle <sup>2</sup>.

Sans nécessairement faire siennes toutes les opinions émises par les auteurs, la Commission estime que ces deux études sont, chacune à son point de vue propre, une importante contribution au progrès et à l'orientation de la pensée sociale dans notre province et notre pays. On ne pourra désormais parler d'assistance et de sécurité sociales, encore moins en préconiser telle ou telle forme, sans se référer à ces études et sans prendre position sur le fond même de la question.

Il nous reste, pour compléter les divers chapitres dont nous avons déjà parlé et pour utiliser ce qui dans les annexes est le plus immédiatement nécessaire aux fins du présent rapport, à donner un aperçu de l'état actuel de la sécurité sociale dans la province de Québec et à dégager

---

(1) Gonzalve Poulin, o.f.m. *L'Assistance sociale dans la province de Québec de 1608 à 1951* — Annexe 2.

(2) François-Albert Angers, *La Sécurité sociale et les problèmes constitutionnels* — Annexe 3 (2 vol.).

les grandes lignes d'une politique sociale adaptée à la fois à la tradition culturelle de sa population et à ses besoins de territoire en voie d'industrialisation.

### **Les régimes contemporains de sécurité sociale**

Si la province de Québec veut remplir efficacement sa mission constitutionnelle de gardienne de la culture canadienne-française, elle devra, venons-nous de dire, se donner une politique sociale conforme aux exigences fondamentales de cette culture. Et cela pour la raison très simple, déjà maintes fois invoquée, que les institutions sociales étant l'expression sociologique, la forme vécue de la culture, exercent sur elle une influence conservatrice et enrichissante, ou formatrice et appauvrissante, selon qu'elles sont ou non en accord avec son génie. Or, pour juger de la conformité ou de la non conformité de telle mesure ou de tel régime social aux exigences d'une culture donnée, il faut comparer les conceptions de la vie dont l'une et l'autre procèdent.

La discussion théorique doit évidemment être réduite ici au minimum. On voudra bien, pour plus de développement à ce point de vue, consulter les annexes. Rappelons seulement que les concepts d'ordre, de liberté et de progrès dont nous avons dit un mot au chapitre II de la troisième partie (les cultures canadiennes) réapparaissent ici comme données fondamentales, ordonnatrices. La vie sociale s'organise et ses rapports avec l'ordre politique s'établissent selon l'idée que dans un pays donné la population se fait de ces trois concepts, selon la façon dont spontanément elle tend à les vivre.

A ce moment-ci de son évolution, le monde occidental présente trois régimes principaux de sécurité sociale, plus au moins nettement caractérisés et correspondant aux trois grandes conceptions de l'ordre social qui se partagent les esprits.

#### ***Le régime libéral et néo-libéral***

L'économie moderne s'est organisée sous l'empire du libéralisme. Celui-ci, chacun le sait, estime suprême la valeur de l'individu et supérieurs les mécanismes naturels d'organisation de la vie sociale. Il ne saurait donc en pratique admettre qu'une forme quelconque d'organisation rationnelle ou autoritaire puisse répondre mieux aux besoins que la

nature elle-même. Dans ces perspectives, la sécurité sociale la plus efficace doit naître du libre jeu des solidarités individuelles et sociales — car ce sont elles qui spontanément suscitent les organismes les mieux appropriés.

Cependant, comme rien d'humain ne fonctionne parfaitement, et que les adaptations de la vie collective sont toujours lentes, certains individus peuvent *temporairement* éprouver des difficultés. L'Etat intervient alors selon les modalités fiscales qui dérangent le moins le jeu des forces productives. Mais la bienfaisance continue étant elle-même nuisible à la productivité, l'Etat stimule le développement des *assurances*. Celles-ci demeurent cependant *libres* et, sauf éventuellement une subvention d'encouragement de l'Etat, ont pour principal objet de cultiver le sens de la prévoyance et de fournir un organisme de répartition des risques (à chacun proportionnellement à ce qu'il donne). Le libéralisme classique rejette toutes autres solutions — non par égoïsme, mais parce qu'il les croit moins efficaces et même, à la longue, néfastes aux meilleurs intérêts humains.

Mais l'orientation libre des institutions humaines sous la poussée des progrès techniques a dérangé l'ordre naturel et suscite des obstacles à son fonctionnement harmonieux. Il faut combattre ces obstacles artificiels par des mesures artificielles compensatoires. D'où le recours à l'Etat — admis désormais comme une nécessité. En dépit des apparences, cette attitude est typiquement libérale — car dans l'esprit du libéralisme, l'intervention de l'Etat, en des circonstances et en des limites déterminées, risque moins d'affecter les forces de concurrence et de marché qu'un effort organique en vue de susciter des systèmes d'ententes, de reconstituer des ordres professionnels, etc. Par définition, le libéralisme (néo ou classique) est opposé aux solutions corporatives des problèmes économiques ou sociaux, hostile à toute forme d'organisation ou de coalition des forces.

Une certaine étatisation de la sécurité sociale, une sorte de *Welfare State* est donc accepté par les libéraux modernes — même s'ils rejettent l'expression, jugée trop apparentée au dirigisme et au socialisme. Pour corriger les effets de la liberté sur la répartition des biens et en même temps sauvegarder la liberté des marchés, l'Etat est admis à intervenir d'une certaine manière et dans des secteurs nettement définis — un peu comme le chirurgien pour enrayer la marche de la gangrène. Les libéraux s'accordent donc avec les socialistes sur l'étatisation de la sécurité sociale — mais l'accord ne va pas plus loin. Car l'état socialiste vise, lui, à la coalition organisée des forces que le libéralisme réprouve en théorie et en pratique.

Bref, un régime libéral de sécurité sociale n'admet l'étatisation qu'en vue de corriger les déficiences contingentes du mécanisme naturel de la répartition. Il n'y subordonne pas le secteur libre de l'assurance ou de l'assistance; il n'accepte pas d'emblée l'extension générale de la sécurité sociale d'Etat, soit à tous les individus, soit à tous les risques. Il maintient une distinction franche entre l'assistance et l'assurance, de façon à inciter les individus à se détourner de l'assistance et à compter le plus possible sur l'assurance. Il ne tend pas à la décentralisation par la constitution d'organismes locaux ou régionaux sous le contrôle des intéressés.

Tout cela est dans la logique du libéralisme puisque le libre jeu des forces individuelles doit avoir la primauté sur l'action de l'Etat; puisque celui-ci ne doit intervenir que pour des fins correctives et selon des modalités propres à stimuler l'action individuelle; puisque, enfin, les solutions susceptibles de reconstituer des corps intermédiaires entre l'Etat et l'action individuelle doivent être évitées.

A l'inverse, une sécurité sociale qui offre les caractères précédents est libérale, quelles que soient les personnes qui en ont suggéré la formule et les raisons ou l'esprit qui l'ont dirigée dans l'immédiat. Or, consciemment ou non, du fait qu'elle existe et fonctionne, elle tend à créer un état libéral des choses, c'est-à-dire: un mode d'organisation extrêmement personnalisé, jusqu'à l'individualisme, jusqu'au mépris des solidarités sociales et qui, pour avoir méprisé l'aspect social de la personnalité humaine, aboutit à l'étatisme en cherchant à l'éviter le plus possible. Remarquons que le libéralisme renonce facilement sur le plan économique à l'individualisme qu'il professe sur le plan social: les grandes entreprises modernes sont d'énormes coalitions de capitaux qui tendent spontanément à de vastes coalitions d'intérêts à l'intérieur desquelles l'individu même le plus puissant n'est qu'un modeste rouage.

Dans les perspectives ci-dessus, on peut dire que les premières mesures de sécurité sociale du gouvernement fédéral (pensions aux vieillards, aux aveugles, etc.) étaient du type libéral.

### *Le régime socialiste*

Ce régime se situe à l'opposé extrême, et c'est sur l'idée de liberté que s'opère le renversement. Le libéral est un individu qui possède la liberté en tant qu'homme, et a droit au concours de la société et de l'Etat pour l'exercer pleinement; le socialiste est un homme "libéré", c'est-à-dire rendu apte par la société et l'Etat à exercer sa liberté. Dans la pensée libérale, l'individu est suprême, et les solutions que, sous l'empire des

lois, il apporte lui-même à ses propres problèmes sont les seules vraiment efficaces; dans la pensée socialiste, la société est suprême, et supérieures les solutions que, dans les perspectives du bien de tous, elle impose aux problèmes des individus. Dans la pensée libérale, le bien commun résulte de l'initiative des individus librement exercée dans les cadres de la loi; dans la pensée socialiste, l'Etat est créateur du bien commun, dispensateur des biens nécessaires à l'homme pour l'accomplissement de sa propre vie. Dans la pensée libérale, l'individu est tenu responsable de son propre sort — la sécurité est son devoir, avec le droit correspondant au concours de la société; dans la pensée socialiste, la société est responsable du sort de tous — la sécurité est un droit du citoyen avec le devoir correspondant de concourir aux initiatives de l'Etat pour la réaliser. Pour le libéral, la sécurité est le fruit de la liberté; pour le socialiste, elle en est la condition, le fondement. De là, les caractères de la sécurité sociale selon la conception socialiste. Elle est et doit être:

a) *universelle*, c'est-à-dire assurée à tous les citoyens en tant que tels, et sans distinction de fortune, de rang social, etc. — conséquence de la liaison que le socialisme établit entre la sécurité et la liberté: tous les citoyens ayant droit à la liberté ont du fait même droit à la sécurité qui en est la condition;

b) *obligatoire*. — L'obligation est la contre-partie du droit à la sécurité. Elle satisfait aux exigences de l'égalité selon le concept socialiste. Le droit de rester en marge du régime établi, de ne pas y contribuer parce qu'on renonce à ses avantages est incompatible avec la conception socialiste des rapports de l'homme avec la société. Au surplus, quand la formule assurance est substituée à la formule assistance, l'obligation est la conséquence administrative de l'universalité: il est nécessaire d'exiger de chacun sa contribution à un régime qui répond au droit et au bien de tous;

c) *générale*. — Le droit à la sécurité comme fondement de la liberté n'admet pas la limitation à certains risques seulement de la sécurité organisée: ce serait diminuer d'autant la liberté du citoyen. Quant à restreindre la sécurité sociale organisée aux besoins mêmes des citoyens, il ne peut en être question puisque dans la pensée socialiste les citoyens ne peuvent atteindre à la liberté en dehors du système qu'elle préconise. Si quelques-uns y parviennent, c'est aux dépens des autres. Le besoin étant total, le moyen de le satisfaire doit l'être aussi;

d) *distributive*, c'est-à-dire organisée de façon à assurer la répartition des biens de telle sorte que chacun puisse, en tout temps et en toutes circonstances, compter sur le minimum indispensable. Ce caractère

tient, comme l'universalité, à l'égalité socialiste, à l'obligation fondamentale qui incombe à l'Etat socialiste de procurer à chacun la satisfaction de ses besoins essentiels avant toute autre réalisation — parce que là se situe le fondement même de toute liberté;

e) *gratuite*. — Dans les perspectives ci-dessus, la gratuité s'impose. Comment le citoyen pourrait-il payer pour un minimum de biens qu'il n'a pas et qui lui est dû? Sa contribution est exigée comme membre de la société et eu égard à sa capacité de payer au moment où les fonds sont perçus. Il retirera en temps opportun, selon ses besoins;

f) *étatisée*. — La première fonction de l'Etat étant d'assurer la sécurité économique, fondement de la liberté, l'étatisation de la sécurité sociale en est la conséquence. Nous l'avons vu cependant, l'étatisation n'est pas exclusive au régime socialiste — puisque le régime libéral lui-même l'admet en certaines circonstances. Mais l'esprit dans lequel les deux régimes la pratiquent est bien différent: le socialisme en fait l'idée première, ordonnatrice de son régime; le libéralisme en fait une mesure d'exception, en vue d'empêcher la propagation des formes autoritaires et dirigistes d'organisation sociale.

Ces différences de positions entraînent en pratique des conséquences importantes. L'étatisation libérale, mesure prophylactique, sera le plus limitée possible en étendue, mais radicale dans sa réalisation. L'étatisation socialiste, formule générale d'organisation, sera volontiers plus organique, plus décentralisée dans l'exécution. Sa notion de liberté présupposant un pouvoir de contrainte extensif de l'Etat, le socialisme trouve dans une certaine décentralisation administrative le moyen de stimuler la participation du citoyen à la vie sociale et de tenir son esprit en alerte — de l'intéresser ainsi à la préservation de sa liberté. Et c'est cette attitude pratique qui peut nous faire perdre de vue la véritable signification des programmes d'action socialiste.

Or, comme nous l'avons dit précédemment du régime libéral, tout régime de sécurité sociale qui offre les caractères précédents est socialiste d'inspiration, quels que soient les personnes et les groupes qui le préconisent; et du seul fait de sa présence et de son fonctionnement, il tend à mouler les esprits et à faire évoluer l'organisation sociale selon la conception socialiste. Inutile de rappeler que par son matérialisme foncier et son totalitarisme implicite, celle-ci est en contradiction complète avec la conception chrétienne de l'homme et de la société.

Dans ces perspectives, on peut dire que la sécurité sociale du gouvernement fédéral, récemment établie, est nettement d'esprit et de forme

socialistes: allocations familiales et pensions de vieillesse obligatoires, générales et financées à même l'impôt, etc.

### *Le régime d'inspiration catholique*

La conception catholique de la sécurité sociale diffère essentiellement des deux autres — même si en pratique, certaines de ses solutions semblent l'identifier tantôt avec l'une tantôt avec l'autre. Et cela parce qu'elle procède d'une philosophie toute différente de l'homme et de ses relations avec la société.

Libéralisme et socialisme, chacun à sa manière, limitent leur vision de l'homme dans ses rapports avec la société aux horizons terrestres — voire aux horizons économiques. Le catholicisme considère l'homme comme appelé à une destinée éternelle dont la vie présente est le prélude et la préparation. Toute sa philosophie découle de là, y compris sa philosophie sociale.

D'une part, les réalisations de la vie temporelle — occasions de mérite ou de démérite pour la vie éternelle selon l'esprit dans lequel elles sont accomplies — sont essentiellement d'ordre personnel, individuel. C'est l'homme qui fait son salut — et il le fait parce que, être raisonnable, donc libre, il choisit, dans l'intimité de sa conscience, de correspondre à la grâce divine en tous et chacun de ses actes, par l'emploi judicieux de ses facultés, l'exercice ordonné de son métier d'homme. D'où transcendance des fins de la personne — et autonomie et responsabilité correspondantes.

D'autre part, la société lui est indispensable — non seulement dans l'accomplissement de sa vie temporelle mais, du fait de l'ordonnance générale de celle-ci, dans la poursuite de sa destinée éternelle. "La société politique a pour office de conduire la personne humaine à la perfection spirituelle"<sup>1</sup>. De cette conception d'un ordre transcendant que l'homme doit réaliser dans sa personne et que la société doit l'aider à atteindre tirent leur sens les notions-clés de la philosophie sociale: la liberté et le bien commun. Elles se définissent l'une et l'autre en fonction de la personne. La première, comme la faculté de choisir et de mettre soi-même en oeuvre tous les moyens licites de réaliser sa qualité d'homme, de parvenir à sa fin naturelle et surnaturelle; la seconde, comme le bien le plus universel, commun à tous les hommes et dont chacun doit jouir pour accomplir sa vocation. Bref, l'homme lui-même considéré dans l'intégrité et de son être et de sa fin est la donnée ordonnatrice de l'ordre social.

---

(1) Jacques Maritain — *Humanisme intégral* — page 146.

Un régime de sécurité sociale d'inspiration catholique est donc une application particulière de la conception catholique de l'ordre social. Il procède des mêmes principes généraux:

1) Initiative et responsabilité premières de l'individu et cela, en vertu même de la liaison que la conception catholique établit entre les réalisations de la vie temporelle et l'accomplissement de la vocation humaine—naturelle et surnaturelle. Chacun a le devoir de pourvoir à sa propre subsistance, à sa propre protection contre les éventualités diverses de l'existence. Donc, devoir de travail, d'épargne, de prévoyance. A ce devoir correspond pour tout homme le droit d'exiger, au nom du bien commun, que la société lui facilite l'accès au travail, la pratique de l'épargne et de la prévoyance — donc, mette à sa disposition les moyens d'exercer son industrie dans des conditions raisonnables de stabilité et de rétribution, d'employer et de faire fructifier ses épargnes (accès à la propriété), d'organiser sa protection, etc.

2) Principe de subsidiarité. — La philosophie catholique conçoit la société comme un tout organique dans lequel l'homme s'insère par l'intermédiaire des institutions, groupes et communautés qu'il crée lui-même par un besoin de sa nature: familles, associations diverses, et qui, chacune selon sa fin propre, contribuent à la réalisation du bien commun. Le rôle de l'Etat n'est pas de se substituer à ces groupements naturels, mais de les aider à réaliser leur fin.

Du point de vue sécurité sociale, l'homme a donc le devoir de créer lui-même les organismes propres à assurer la pleine efficacité de son action: syndicats et associations diverses sur le plan du travail, mutualités sur le plan de la prévoyance. De son côté, l'Etat doit favoriser l'éclosion et le bon fonctionnement de ces organismes, en ordonner et coordonner le jeu, et n'assumer de responsabilités directes qu'après s'être assuré que tous les groupes intermédiaires remplissent complètement leur rôle.

3) Enfin, principe de suppléance. — Ce principe découle des précédents. L'Etat n'est pas le créateur du bien commun: il en est le gardien. Il n'est pas à lui seul toute la société; il est la première des sociétés diverses que l'homme crée, selon ses besoins, de son initiative propre. Il ne remplace pas l'initiative privée, personnelle ou organisée: il la stimule, l'encadre, la contrôle, en coordonne les mouvements et, au besoin, la supplée plus ou moins complètement. Il n'exerce d'action directe qu'en cas d'insuffisance irrémédiable des individus ou des groupes. Sa règle est la justice, c'est-à-dire la recherche constante d'un ensemble de conditions telles que chacun puisse lui-même ou avec le concours de ses

semblables, ou, si les circonstances l'exigent, avec le concours direct de l'Etat, se procurer les biens nécessaires à l'accomplissement de sa vie. Il ne peut tolérer que, par un défaut de l'organisation sociale, quelqu'un soit entravé dans sa vie, diminué dans sa personne.

La sécurité sociale, selon la conception catholique n'a donc pas de règles de pratique faisant pièce avec la théorie comme c'est le cas du socialisme, par exemple. Selon que le bien commun l'exige, l'Etat s'abstient — si l'initiative privée, personnelle ou organisée répond aux exigences de l'ordre — ou impose telle mesure et pour une telle période, ou assure gratuitement tel service. Mais les diverses formules dont les circonstances suggèrent ou imposent l'usage demeurent des moyens et ne sont jamais l'expression d'une pensée. L'Etat garde vis-à-vis d'elles une entière liberté, y recourant ou n'y recourant pas selon que le demande son seul objectif: le bien de chacun pour le bien de tous ou le bien de tous réalisé en chacun.

### Les tendances de la sécurité sociale au Canada

La tradition sociale de la province de Québec et son régime d'assistance et de bien-être procèdent de la conception catholique dont nous venons de rappeler l'esprit général. L'aspect historique a été étudié au long dans l'annexe 2. Il est cependant bon d'y revenir, au point de vue qui nous occupe en ce moment, pour marquer le sens et la portée de l'évolution des trente dernières années.

Le chapitre VII de la quatrième partie de l'annexe montre déjà comment les initiatives de sécurité sociale ont oscillé entre l'intervention fédérale et l'intervention provinciale de 1867 jusqu'à nos jours. Il fait ressortir incidemment comment les deux grands groupes culturels-religieux qui composent la population canadienne avaient spontanément, en raison d'abord de leur isolement, puis après 1867, grâce au régime fédératif, organisé leurs institutions d'assistance chacun selon sa conception propre. Le contraste est alors frappant entre le régime anglo-protestant d'inspiration libérale et le régime canadien-français d'inspiration catholique.

Dans la province de Québec, les Anglo-protestants juxtaposent leurs propres institutions à celles des Canadiens français. Mais ceux-ci ne semblent d'aucune manière séduits par une expérience différente qui se poursuit dans leur propre milieu. Etant la majorité, ils influencent même le régime anglo-protestant. Si bien que jusqu'en 1920 le régime d'assis-

tance et de bien-être de la Province, fondé dès le début de la colonie, sur la solidarité privée organisée dans les cadres de la paroisse et sur l'action supplétive de l'Eglise s'exerçant à travers un ensemble d'institutions charitables, demeure à peu près intact d'esprit et de forme.

Ce qui ne veut pas dire statique. Au contraire, le régime vit, grandit, s'adapte aux circonstances diverses. Dire de la province de Québec qu'elle était à ce moment-là arriérée, ce n'est pas juger d'après les faits, mais d'après une certaine conception de l'ordre social — comme les socialistes d'aujourd'hui jugent arriérées les institutions, même les plus efficaces, qui ne répondent pas à leur conception. Le régime canadien-français était différent — mais il n'avait cessé d'évoluer, selon sa ligne d'inspiration propre, et de répondre, suivant les ressources disponibles, aux besoins nouveaux par des initiatives nouvelles <sup>1</sup>.

Avec le progrès de l'idée d'assurances sociales et de pensions publiques, les provinces anglo-protestantes se sont engagées dans la voie de l'institutionnalisation de la charité publique. La province de Québec dispose déjà, à ce moment-là, d'un réseau d'organisations privées dont les autres provinces ne possèdent pas l'équivalent. Elle est en fait plus avancée et n'a pas les mêmes besoins — et elle répond aux situations nouvelles par la création de nouvelles institutions que subventionne l'Etat. La charité y demeure d'abord affaire de sollicitude et de dévouement.

En 1921, avec la loi de l'assistance publique, elle commence à s'orienter vers une forme d'assistance évidemment d'inspiration libérale. Pour la première fois, le mot même d'assistance "publique" est inscrit dans les lois. L'industrialisation a profondément modifié son complexe sociologique. Dans un milieu urbanisé et prolétarisé, elle a largement répandu l'influence anglo-saxonne. Au régime traditionnel des subventions est substitué un régime de financement direct de l'assistance — limité cependant aux institutions hospitalières, soit de santé, soit de bien-être. Les charges de la charité directe et à domicile demeurent encore du domaine privé.

Après 1921 et avec la crise de 1930, qui déborde les cadres de la charité subventionnée telle qu'elle était alors organisée, l'évolution vers la conception libérale se fait plus rapide. Le concept d'assistance publique s'élargit de plus en plus — en bonne part sous la poussée d'influences venues du gouvernement fédéral, comme cela a été démontré antérieurement. L'action de l'Etat, d'indirecte et supplétive, se fait plus directe

---

(1) *Mémoire de la Commission sur les problèmes hospitaliers*, chap. VI — état comparatif des services hospitaliers dans la province de Québec et en Ontario de 1933 à 1951.

pour des catégories de plus en plus nombreuses d'assistés: assistance aux chômeurs durant la crise, remplacée, au début de la guerre, par l'assurance-chômage obligatoire; pensions aux vieillards, aux aveugles, aux invalides, allocations familiales.

Entraînée par l'influence fédérale, à la faveur de la situation créée par l'industrialisation, la province agrandit le champ de l'assistance directe aux mères nécessiteuses, aux accidentés du travail, aux vieillards de 65 ans et, par l'entremise des services sociaux privés, à un nombre croissant d'indigents invalides, à domicile.

Dans les provinces anglo-protestantes, durant la même période, l'évolution continue vers une extension croissante de l'assistance d'Etat. On hésite encore vis-à-vis la tendance socialiste de l'assurance sociale : c'est plutôt vers l'institutionnalisation de la charité publique (pensions) que s'orientent les esprits. Cependant, avec l'entrée au pays de nombreux immigrants, le socialisme commence à répandre ses idées. Des groupes politiques se forment qui s'insèrent dans le mécanisme électoral et, sans espoir de triomphe immédiat, s'en servent comme d'un mode excellent de propagande. Dans les universités et même le fonctionnarisme, des "intellectuels" à tendances socialistes s'infiltrèrent. En 1940, le gouvernement fédéral vote sa première loi d'assurance sociale : l'assurance-chômage. En 1943 paraît le rapport Marsh, adaptation canadienne du rapport Beveridge. En sortiront les allocations familiales, fédérales, étatisées, les pensions de vieillesse dites contributives, générales et étatisées, les pensions aux invalides étatisées, des pressions constantes en faveur d'un plan général de santé étatisé. Deux provinces, sous l'influence directe du socialisme, ont déjà mis un tel plan en vigueur chez elles.

La tendance générale de la législation sociale récente de certaines provinces et du gouvernement fédéral marque donc l'évolution de la pensée anglo-canadienne vers le socialisme — du moins, à la façon habituelle du génie anglo-saxon, vers la pratique socialiste de la sécurité sociale sans adhésion à la théorie correspondante. Les mesures universelles, obligatoires, générales, le caractère distributif des prestations et le financement au moyen de l'impôt ne laissent pas de doute à ce sujet. La seule trace de libéralisme qui persiste, c'est la centralisation étatiste et absolue, appliquée dans tous ces domaines.

Tout en subissant en partie l'effet de la législation fédérale, la province de Québec reste foncièrement fidèle à sa tradition sociale d'inspiration catholique. Si l'Etat a été amené à jouer un rôle croissant — selon la conception libérale plutôt que selon la conception socialiste — les institutions privées ont continué d'y jouer un rôle dominant et de se

développer à un rythme rapide. La majorité des personnes qui reçoivent de l'aide, des soins de réadaptation ou de santé dans la province de Québec, les reçoivent par le truchement d'institutions ou de services sociaux privés. <sup>1</sup>

Telles sont donc, très brièvement indiquées, les deux tendances. Les provinces anglo-protestantes s'orientent vers des formes de bien-être beaucoup plus apparentées au *Welfare State* qu'à l'assistance traditionnelle. La province de Québec, plus ou moins bousculée par les initiatives anglo-protestantes d'origine fédérale, reste en somme fidèle à la sécurité sociale de source privée, avec l'aide supplétive de l'Eglise et de l'Etat. Or, les deux régimes expriment dans les faits des conceptions philosophiques nettement différentes et incompatibles. Comme nous l'avons rappelé déjà : les institutions sociales exercent une influence formatrice sur le milieu culturel où elles se développent — tendant à l'identifier à l'esprit dont elles-mêmes procèdent. Si la province de Québec rejette le socialisme comme doctrine sociale, elle doit se garder des institutions qui s'en inspirent et veiller à se donner elle-même un régime de sécurité sociale conforme aux convictions religieuses, à la culture et à la tradition sociale de sa population.

Certes, il faut bien le constater : une propagande socialisante savamment orchestrée à travers le monde a fini par identifier dans l'esprit des foules la sécurité sociale avec ses formes institutionnalisées et étatisées — comme si désormais l'homme était partout devenu impuissant en face de ses propres problèmes. Mais c'est là une position idéologique et politique que ne postulent d'aucune manière les exigences intrinsèques de la sécurité sociale — et qui doit en grande partie sa force de conviction au fait que les tenants des autres conceptions de l'ordre social n'ont pas fait suffisamment effort, ou bien pour interpréter pratiquement leur propre doctrine, ou bien pour faire connaître et apprécier leurs propres réalisations.

En fait, on peut très bien concevoir et organiser un régime de sécurité sociale très efficace et totalement différent dans ses modes, et du régime libéral et du régime socialiste. Autrement il faudrait admettre que, le libéralisme étant lui-même dépassé, les solutions socialistes aux problèmes sociaux des temps modernes sont inévitables — que désormais toute société vraiment libre est unimaginable, et que pour jouir de la sécurité économique, l'homme devra abdiquer sa personnalité aux mains d'un Etat seul juge et maître à la fois du bien matériel et du bien spirituel des citoyens. Or, en dépit de la propagande, l'expérience de plu-

---

(1) Annexe 2, p. 192.

siieurs pays prouve le contraire — celle de la province de Québec en tout premier lieu.

## **La sécurité sociale de la province de Québec**

Il est regrettable que, pour éclairer sa propre population et faire pièce à la propagande dont nous venons de parler, la province n'ait pas pris les moyens de faire mieux connaître ce que, par des modes qui lui sont propres, elle a accompli et continue d'accomplir dans le domaine de la sécurité sociale. Tout n'est évidemment pas parfait, et l'analyse du chapitre précédent révèle que plusieurs problèmes se posent dont quelques-uns de grande ampleur et avec urgence. Cependant, dans l'ensemble l'initiative conjuguée des individus, des oeuvres et de l'Etat a su créer une situation telle qu'on peut dire que, en tout temps, secours est assuré à tout cas d'infortune ou de détresse.

Sans reprendre ici une étude qui a été faite au long dans les annexes, nous croyons nécessaire de donner quelques rapides indications sur les trois grandes divisions de la sécurité sociale comme elle s'est édifiée dans la province au long de l'histoire : l'initiative économique privée, les oeuvres sociales et les services de l'Etat.

### ***a) les assurances***

Les assurances en vigueur répondent à des risques divers (décès, vieillesse, accidents, maladie) et, selon les types, protègent des groupes plus ou moins nombreux. En 1953, il s'est versé dans la province 143.5 millions de dollars en primes d'assurance-vie garantissant en cas de décès une somme avoisinant les 7 milliards de dollars. Malheureusement, les statistiques de l'assurance ne permettent pas d'établir dans quelle mesure l'effort considérable fourni ainsi par la population elle-même correspond aux fins que l'on a en vue quand on parle de sécurité sociale.

La même année, les primes payées pour des rentes (assurance-vieillesse, viager), s'élevaient à 26 millions (dont 21 millions en fonction de plans collectifs); et pour la protection contre la maladie et les accidents à 28 millions. Une enquête du gouvernement fédéral estimait en 1950 que 25% des familles de la province (surtout dans la classe des faibles et moyens revenus) étaient protégées contre le coût de l'hospitalisation. Depuis lors, cette forme de l'assurance s'est développée à un

rythme accéléré (35% d'augmentation de 1950 à 1953). Enfin, avec le concours des entreprises, l'assurance collective, couvrant des risques divers (décès, vieillesse, maladie, soins médicaux, perte de salaire) a fait en ces dernières années des progrès extrêmement rapides — 60% d'augmentation de 1950 à 1952.

Dans son ensemble l'effort privé d'assurance, loin de ralentir, va s'accéléralant, cherchant à répondre à la fois à l'étendue et à la diversité des risques. Malheureusement, cet effort provoqué par les sociétés d'assurances elles-mêmes et pour des fins économiques, est éparpillé et ne réalise pas aussi complètement qu'il le devrait les fins sociales de l'assurance. L'éducation et l'orientation de l'initiative privée, l'élaboration d'un régime d'assurance bien adapté aux besoins fondamentaux de toutes les classes sociales, est une des premières données de politique sociale à laquelle le gouvernement de la province devrait s'attacher.

### *b) les oeuvres sociales*

Les oeuvres ont été longtemps seules à répondre aux exigences de la sécurité sociale dans la province. Leur rôle demeure encore largement prépondérant, comme le démontrent le chapitre précédent et surtout l'annexe consacrée à l'histoire de l'assistance sociale dans la province. Les pages 58 à 60 de cette étude dressent la liste des fondations hospitalières qui de 1880 à 1943 ont contribué à édifier "un système hospitalier privé qui est peut-être le plus vaste de l'Amérique du Nord", et qui selon les données fournies par la *Commission sur les problèmes hospitaliers* restait, jusqu'à tout récemment, mieux organisé que tous les autres services provinciaux partout au Canada. Le Ministère du Bien-Etre et de la Jeunesse subventionne plus de 900 oeuvres vouées au bien-être. En 1950, un recensement fédéral faisait le relevé des institutions qui, à part les hôpitaux, reçoivent des personnes (adultes ou enfants) et leur offrent le logement. Or 30% de ces oeuvres et 60% de l'actif qu'elles représentent étaient dans la province de Québec; les 4/5 d'entre elles dépendaient de religieux. Et le recensement ne tient pas compte des oeuvres paroissiales qui foisonnent dans la province de Québec et sont presque inexistantes dans les autres provinces.

Dans son ensemble, le régime de sécurité sociale de la province de Québec ne peut pas plus être comparé à celui des autres provinces que son régime d'enseignement. L'un et l'autre sont nés d'une conception différente et résultent d'une histoire différente. Faut-il en conclure que ce régime est moins efficace? Les faits démontrent le contraire. Au moment où les problèmes de sécurité sociale se sont posés de façon aiguë

à l'attention du reste du pays, la province de Québec, nous venons de le dire, était considérablement plus avancée que les autres dans son organisation, et ces dernières ont dû improviser des systèmes nouveaux pour faire face à la situation. Auraient-elles voulu copier les méthodes de la province de Québec que cela leur eût été impossible, faute des éléments de base : l'esprit propre au catholicisme et les institutions religieuses. Malheureusement, le public s'est laissé entraîner à mesurer les réalisations sociales en termes de dépenses d'Etat globales ou *per capita*, et a un peu trop vite cru à l'infériorité du régime québécois. Dans un monde où la statistique joue un rôle considérable et fait facilement foi de tout, les entreprises privées ont le désavantage pratique de se prêter moins bien aux compilations et aux comparaisons que les budgets d'Etat. Les comparaisons sont encore plus difficiles lorsque les services sont le fruit du dévouement et ne sont nulle part évalués ou même évaluables en argent à leur juste valeur.

Ainsi en 1931, M. Arthur St-Pierre, agissant pour le compte de la *Commission d'enquête sur les Assurances sociales*, établissait à neuf millions de dollars les services, fournis gratuitement, du personnel des congrégations religieuses. Cette évaluation pourrait être aujourd'hui au moins doublée. Le Père G. Poulin, o.f.m.,<sup>1</sup> rappelle que des dizaines de millions ont été engagés dans les centres de loisir et salles paroissiales, que les Sociétés St-Vincent de Paul ont visité en 1953, 13,329 familles, secouru 51,171 indigents, protégé 420 orphelins, et distribué plus d'un demi-million en secours de toutes sortes. Et nous ne disons rien des agences sociales et autres oeuvres privées dont le travail ne peut être évalué. Les Fédérations d'Oeuvres recueillent et distribuent à elles seules plusieurs millions, etc., sans parler des clubs sociaux qui s'intéressent au bien-être et récoltent chaque année des sommes importantes.

### *c) le gouvernement provincial*

Le gouvernement de la Province fait lui-même beaucoup plus qu'on ne s'en rend compte en bien des milieux. Dans un travail spécial, fait d'après les comptes publics, M. J.-Edgar Guay, professeur à la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval, a préparé pour la Commission un relevé des contributions de l'Etat provincial à la sécurité sociale en 1952. Adoptant la définition la plus large de Beveridge, celle où la sécurité sociale apparaît comme la lutte contre le besoin, la maladie, l'oisiveté, l'ignorance et la sordidité, M. Guay englobe tous les services provinciaux touchant à la compensation pour perte ou absence de revenu, aux services de santé et de réadaptation, au plein emploi, à l'enseigne-

---

(1) Annexe 2.

ment spécial (autre que primaire, secondaire et universitaire régulier), ainsi qu'au planisme urbain et rural. Il arrive au tableau suivant des services de l'Etat ou des subventions à des initiatives privées.

	<i>Services</i>	<i>Subventions (en milliers de dollars)</i>	<i>Total</i>
I — Bien-Etre .....	32,785	13,877	46,462
II — Santé .....	8,254	30,637	38,891
III — Education .....	9,560	2,513	12,073
IV — Travail .....	2,497	4	2,501
V — Amélioration du milieu de vie.....	7,383	1,143	8,531
<b>Total .....</b>	<b>60,284</b>	<b>48,174</b>	<b>108,458</b>

Soit, par conséquent, une somme de \$108 millions représentant la seule contribution provinciale. S'y ajoutent \$24 millions de subventions fédérales (non compris les allocations familiales et les pensions de vieillesse) et \$7 millions de contributions municipales.

Si on prend la sécurité sociale dans un sens plus restreint quant à son contenu (bien-être et santé), quoique plus extensif quant à sa nature (efforts privés autant que publics, du moment qu'ils ne sont pas strictement et exclusivement personnels), la contribution de l'Etat provincial s'établit à \$85 millions. La distribution de cette somme est actuellement confiée à sept départements et six ministères différents : Bien-Etre social et Jeunesse, Santé, Colonisation, Finances, Travail, Procureur général et Conseil exécutif. La répartition s'effectue comme suit (en milliers de dollars).

<i>Bien-Etre et Jeunesse</i>	<i>Services</i>	<i>Subventions</i>	<i>Total</i>
Besoin .....	16,106	2,654	18,765
Santé .....	5	—	
<i>Colonisation</i>			
Besoin .....	484	151	667
Santé .....	32	—	
<i>Conseil Exécutif</i>			
Besoin .....	223	72	295
<i>Procureur général</i> .....	280	—	280
<i>Santé</i>			
Santé .....	3,815	41,394	45,209
<i>Travail</i>			
Santé .....	18,750	243	18,993
<i>Finance</i>			
Santé .....	1,142	—	1,142
			<b>85,351</b>

Que représentent ces dépenses en fonction des catégories de besoin généralement incluses dans la sécurité sociale : vieillesse, invalidité, maladie, chômage, accidents de travail et maladies professionnelles, maternité, charges familiales et décès du chef de famille, auxquels nous ajouterons les problèmes de l'enfance ? Voici les chiffres (en millions de dollars) :

	Contribution provinciale		Contribution municipale	Contribution fédérale
	Services	Subventions		
Vieillesse .....	8.7	—	(?)	6.9
Invalidité .....	0.5	3.0	—	1.1
Invalidité du chef de famille.....	7.7	0.01		
Décès du chef de famille.....				
Absence du chef de famille.....				
Charges familiales.....				
Maladie et maternité.....	2.5	30.4	5.8 (?)	7.0
Accidents de travail :		0.2		
Assistance médicale .....	2.9			
Incapacité temporaire .....	4.8			
Invalidité permanente .....	6.1			
Décès .....	1.6			
Fonds de pension .....	0.9			
Enfance .....	0.1	10.7	1.1 (?)	0.1
Divers .....	1.1	0.2	—	0.2
Administration .....	3.9	—	—	0.1
	40.8	44.5	6.9	15.4

Les sommes ci-dessus se répartissent à peu près également entre les services directs et la subvention à l'initiative privée. Les services directs se traduisent surtout en paiement de pensions aux vieillards de 65 à 70 ans, aux aveugles et aux mères nécessiteuses; les invalides nécessaires s'ajouteront désormais à cette liste. Le gouvernement fédéral participe aux pensions aux vieillards et aux invalides dans la proportion de 50%; la proportion est de 75% dans le cas des aveugles. La Province paie seule les pensions aux mères nécessiteuses. Seize des \$41 millions de dépenses provinciales passent à ces fins. Un autre montant de \$16 millions va en indemnités en vertu de la loi des accidents de travail. Les distributions d'argent comportent, au surplus, un demi-million de dollars d'assistance aux colons nécessiteux, et un peu plus d'un million de dollars de pensions aux fonctionnaires retraités.

Le reste, soit de \$7 à \$8 millions, se compose de services en nature, dans le domaine de la santé surtout, et englobe \$3 millions pour l'admi-

nistration de l'ensemble des services. Les unités sanitaires constituent le noyau le plus important de ces services (\$2 millions). Viennent ensuite le service médical des colons et des aveugles nécessiteux (\$0.5 million), et la lutte contre les maladies vénériennes. Une petite somme indique le début d'une nouvelle initiative : les centres de diagnostic. La Province entretient, au surplus, une Cour de Bien-Etre social et une clinique d'aide à l'enfance. Enfin, une somme de \$200,000 en faveur des sinistrés de Rimouski et de Cabano montre que l'Etat provincial sait intervenir pour faire face à des situations d'urgence.

Les subventions à des institutions privées couvrent des domaines non moins variés. Par l'intermédiaire des agences sociales, quelque \$3 millions viennent au secours des invalides nécessiteux d'âge divers, et des vieillards nécessiteux et malades. Par celui des institutions spécialisées, quelque \$7 millions sont attribués au traitement des malades mentaux. Les hôpitaux retirent de leur côté tout près de \$25 millions pour le soin des indigents. Presque tout le reste, soit près de \$11 millions, est consacré aux problèmes de l'enfance : écoles de protection, délinquance juvénile, orphelinats et crèches ou foyers nourriciers, réadaptation des enfants infirmes, placement des enfants abandonnés et adoption.

On trouvera dans l'annexe 3, chapitre I, de la quatrième partie, un tableau des personnes qui, à un titre ou à un autre, reçoivent aide et secours du gouvernement de la Province. C'est par centaines de milliers qu'il faut les compter.

Et encore n'est-il pas fait mention dans le tableau auquel nous nous rapportons des bénéficiaires de subventions à de nombreuses associations (associations de jeunesse, camps de santé, camps d'étudiants, centres de loisirs, colonies de vacances, instituts de charité, associations d'aveugles, scouts et guides, oeuvres de terrains de jeux et de patronage) au montant d'un demi-million de dollars. Ces subventions, souvent faibles en elles-mêmes, ont cependant un effet stimulant qui aboutit à des services beaucoup plus que proportionnels aux montants engagés. Pensons seulement, par exemple, au nombre considérable d'exams radiographiques qui sont le fait, non pas de l'Etat, mais de la Ligue anti-tuberculeuse, etc., etc.

Ces résultats ne manquent pas d'être impressionnants au moins statistiquement. Peu de citoyens du Québec, sans doute, savent que le gouvernement provincial directement, mais surtout par l'intermédiaire des oeuvres privées, fait autant pour la sécurité sociale. Son action s'étend à tous les domaines : vieillesse, invalidité, maladie, maternité,

décès ou invalidité du chef de famille, accidents de travail, enfance malheureuse, détresse générale, sauf peut-être le chômage. Cependant les publications sur la sécurité sociale n'affirment pas moins qu'il existe peu de chose dans la Province en dehors des pensions de vieillesse, des pensions aux aveugles, des pensions aux mères nécessiteuses, des allocations familiales et de l'assurance-chômage. Tout ce qui n'est pas étatisé, centralisé, est ignoré ou peu apprécié.

Faut-il redire qu'une telle prise de position, en fonction des faits que nous venons d'exposer, implique souvent une conception philosophique de l'organisation sociale qui n'attache d'intérêt qu'à ce qui possède les caractères de l'étatisation et de la centralisation. Le reste est méprisé comme relevant d'une sorte de primitivisme social. Pourtant y a-t-il lieu de penser qu'objectivement tout ce qui s'éloigne de ces deux normes est nécessairement moins humain et moins efficace? Ni les données, ni les faits ne nous y autoriseraient. Certes, il ne s'agit pas de faire l'éloge d'un éparpillement qui trouve son explication dans l'histoire même des services sociaux de la Province et qui gagnerait à plus de coordination. Il n'en reste pas moins que cette formule suscite des dévouements gratuits qui ne trouvent pas ailleurs leur équivalent. De sorte qu'il se pourrait que les pauvres du Québec obtiennent ainsi davantage pour chaque dollar dépensé que dans n'importe quelle autre partie du pays — ce qui est économiquement parlant la pierre de touche même de l'efficacité. Quant à l'aspect humain, il est assez connu qu'une administration trop centralisée et trop routinière n'est généralement pas particulièrement satisfaisante.

Grâce à un ensemble un peu disparate d'initiatives, la province de Québec n'est pas en retard dans le domaine de la sécurité sociale. Certaines initiatives existantes, il est vrai, résultent d'une influence fédérale : pensions de vieillesse, pensions aux aveugles, et dernièrement encore pensions aux invalides. Prétendre cependant que sans ces initiatives fédérales la Province serait moins avancée dans ces domaines serait téméraire. La loi de l'assistance publique s'occupait déjà des vieillards avant que le fédéral ne s'en mêlât et la Province avait fait un pas dans la voie de l'organisation d'allocations familiales par les conventions collectives avant que le fédéral n'imposât des allocations familiales d'Etat. De même, bon nombre d'aveugles et d'invalides bénéficiaient d'avantages divers en fonction du régime québécois de la charité publique et de la charité privée. Et la Province n'a pas attendu l'intervention du gouvernement fédéral pour venir en aide aux mères nécessiteuses. Ce qui est possible, c'est que l'intervention fédérale lui a imposé une formule qui n'aurait probablement pas été la sienne.

Dans le domaine de la santé, le plus discuté à l'heure actuelle, l'assurance-santé fédérale ne prendrait pas la Province par surprise. Elle risquerait encore une fois de désorganiser les efforts poursuivis dans un sens plus conforme à ses traditions. La loi d'assistance publique assure déjà tous les services désirables aux indigents. Les colons jouissent d'un service médical d'Etat complet. Les unités sanitaires dispensent à toute la population, y compris la classe moyenne, un grand nombre de services gratuits de maternité, puériculture, tuberculose, vaccination, etc. Les centres de diagnostic s'annoncent. L'assurance privée est en progrès partout.

Aussi n'est-il pas surprenant de constater que les mémoires des organismes spécialisés de sécurité sociale ne se sont guère préoccupés de faire la critique des méthodes actuelles et de demander un grand plan général de sécurité sociale pour la Province. Des remarques sur certaines difficultés et sur l'insuffisante participation financière de l'Etat en face de l'augmentation des coûts, des demandes d'ajustement de la législation, voilà à quoi se résument les réclamations, avec quelques demandes d'aide à un plan provincial d'assurance-santé mutuelle. La réclamation pour des allocations provinciales accrues est d'ailleurs venue des institutions où l'insuffisance se fait le plus durement sentir. Les agences sociales résolvent plus facilement les problèmes de cet ordre en obtenant des allocations sous l'égide de diverses lois. Le vieillard nécessiteux, par exemple, reçoit une pension, mais il peut aussi bénéficier de l'assistance publique dans les hôpitaux ou à domicile. Nombre de familles assistées en vertu de la loi des mères nécessiteuses obtiennent également, nous l'avons vu au chapitre précédent, de l'aide supplémentaire par la loi de l'assistance publique. Le tout combiné avec les pensions de vieillesse, allocations de chômage et allocations familiales fédérales, finit souvent par former une pension très raisonnable. Dans bien des cas ou des régions, les travailleurs sociaux ne sont pas loin d'estimer que le cumul des prestations finit même par engendrer une situation d'excessive générosité, avec les effets néfastes qui en résultent par rapport au goût du travail. La générosité même du système devient alors une cause d'indigence.

Enfin, pour se faire une idée exacte du rôle de la Province en matière de sécurité sociale générale, selon l'angle de vision propre à sa conception traditionnelle, il faudrait rappeler que le premier effort attendu de l'Etat est encore de créer des conditions telles que chacun puisse se garantir lui-même sa propre sécurité. Une action efficace de l'Etat en ce sens tend à diminuer l'indigence et par suite à restreindre le champ d'application de la sécurité sociale organisée, particulière ou publique.

De ce point de vue, toutes les législations qui facilitent l'obtention d'un revenu, le préservent ou permettent de l'accroître constituent un effort de sécurité sociale. L'ensemble de la législation ouvrière, avec sa loi du salaire minimum et ses lois de relations industrielles (syndicats professionnels, conventions collectives, différends ouvriers, relations ouvrières, etc.), les lois de colonisation et d'établissement, d'aide à l'artisanat, de protection du revenu agricole (loi de la margarine, etc.) sont autant de mesures de sécurité sociale au sens large. Et aussi, les règles juridiques qui protègent le pauvre contre les saisies ou les expulsions (loi Lacombe, loi de contrôle des loyers, etc...). De même que les lois d'aide à l'obtention ou à la conservation de la propriété (loi pour la construction d'habitations, etc.).

Enfin, il importe pour être complet de signaler l'effort spécial de quelques grandes municipalités dans le domaine du bien-être (assistance directe ou subventions à des institutions privées) et de la santé. Montréal surtout et aussi Québec, Trois-Rivières, Outremont, Sherbrooke, Westmount, Verdun, Lachine, Ville St-Laurent et Ville Mont-Royal, de même que peut-être (nous n'avons pu avoir toutes les précisions voulues sur ce cas) Arvida, Shawinigan, Chicoutimi, Rimouski et St-Hyacinthe dépensent de leur propre chef au delà de 5 millions et demi de dollars, dont près de 4 millions et demi à Montréal seulement. Le service de santé à Montréal s'occupe de maladies (maladies contagieuses, tuberculose, maladies vénériennes), d'hygiène de l'enfance et d'hygiène générale (inspection des aliments et de l'hygiène des lieux).

Dire que la province de Québec n'offre pas à ses citoyens de sécurité sociale raisonnable parce qu'elle ne connaît pas les grands plans d'assurance sociale selon le mode européen ou la sécurité sociale étatisée selon le mode britannique, serait donc manquer gravement à la vérité. Il se fait déjà beaucoup pour la sécurité sociale dans le Québec. Cela ne signifie pas cependant qu'il n'y a pas de place pour certaines améliorations ou même des initiatives nouvelles. Il importe cependant à la survie de la civilisation canadienne-française que les initiatives nouvelles prennent leur source dans les idées qui inspirent la vie commune de la population et s'adaptent à la situation de la Province dans la Confédération.

## Options

Dans quelles perspectives générales se pose donc à l'heure présente dans la province de Québec le problème de la sécurité sociale? Du point de vue de notre Commission, celui de la fiscalité et du partage des revenus entre les gouvernements, l'incidence de la politique sociale

dépendra de l'orientation qui y sera donnée. Nous ne pouvons pas ne pas souligner ici l'importance capitale des décisions que la province de Québec est incessamment appelée à prendre à ce sujet. Tout, en effet, dans les événements des trente ou trente-cinq dernières années et dans la situation qui en est résultée, l'indique : le moment est venu pour elle de définir clairement ses positions. Deux attitudes sont possibles, sur le plan politique et constitutionnel d'une part, idéologique et social d'autre part — l'une impliquant l'autre :

1) Laisser l'évolution du dernier tiers de siècle suivre son cours : en d'autres termes, laisser l'initiative des grandes mesures de sécurité sociale au gouvernement fédéral, lui-même dominé par une opinion anglo-canadienne de plus en plus sympathique à l'idée du *Welfare State*. Dans ces conditions, il ne se posera dans l'avenir aucun problème financier vraiment différent de ceux que la Province a connus chaque fois que, dans le passé, une nouvelle loi de sécurité sociale est entrée en vigueur. Le gouvernement fédéral édicte sa loi au moment qu'il juge opportun, en prescrit la forme et l'esprit, fixe lui-même sa part du fardeau financier, et abandonne le reste aux provinces. Celles-ci emboîtent le pas et acquittent leur part à même leurs revenus courants.

Les provinces ont la faculté théorique de s'abstenir. Mais si l'une d'entre elles adopte cette attitude, elle prive des avantages de la proposition fédérale une population qui par ailleurs est tenue de payer pour les provinces qui s'en assurent les bénéficiaires. (Première phase des pensions de vieillesse dans la province de Québec). Elles peuvent aussi adhérer au système, puis déclarer n'avoir pas les revenus suffisants pour administrer leurs propres juridictions et faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il assume le fardeau entier de la législation sociale. C'est, en quelques lignes, l'histoire des relations constitutionnelles-fiscales des dix ou quinze dernières années.

Les conséquences, à plus ou moins brève échéance d'une telle politique — si la province de Québec décidait de la faire définitivement sienne — sont faciles à prévoir. En moins d'une génération probablement, son régime social sera, dans ses lignes maîtresses et dans son inspiration générale, intégré à celui du reste du Canada, et l'autonomie provinciale aura perdu à la fois l'une de ses assises, et une de ses principales justifications. Car si la population de la province de Québec a des convictions religieuses et une culture propres, psychologiquement elle n'est pas bâtie autrement que le reste de l'humanité. Si la politique lui impose un milieu de vie en désaccord avec sa culture et sa tradition sociale, elle finira par penser comme elle sera tenue de vivre — et par

demander que l'on fasse disparaître en droit des différences que les institutions sociales ne comportent plus en fait et dont elle aura elle-même perdu le sens. Déjà les indices peuvent être observés d'une telle orientation des esprits — du moins en certains milieux. Nous venons de voir que la contribution du gouvernement fédéral à la sécurité sociale (à l'exception des allocations familiales et des pensions aux vieillards de 70 ans) est dans la Province, de \$24 millions par année, contre \$108 millions (ou \$85 millions, selon la définition de la sécurité sociale dont on part) fournis par le gouvernement provincial. Et pourtant en bien des milieux, surtout ouvriers, quand on parle de sécurité sociale, on pense aux lois fédérales. Et cela s'explique. D'une part, si le gouvernement de la Province a complètement — et malheureusement — négligé sa publicité, le gouvernement fédéral ne néglige pas la sienne : les journaux et la radio en débordent, sans compter les centaines de brochures et publications — généralement très bien faites — émanant chaque année des Ministères et des services administratifs. D'autre part, grâce à la méthode qui consiste à distribuer des allocations familiales à toutes les mères de famille et des pensions à tous les vieillards, sans distinction de fortune, et à les reprendre en tout ou en partie par l'impôt, le gouvernement fédéral manipule des centaines de millions de dollars pour satisfaire des besoins qui pourraient l'être avec quelques dizaines de millions de dollars. Il inscrit ainsi à ses budgets d'énormes montants dont la magnitude même tend à ancrer dans l'esprit du citoyen le sentiment de sa propre impuissance à l'égard des problèmes de la sécurité, et de la nécessité absolue de l'intervention massive du gouvernement — et du seul gouvernement qui, à défaut des pouvoirs, dispose, se plaît-on à répéter, des ressources nécessaires. L'analyse des quarante-cinq mémoires traitant de la sécurité sociale révèle que s'il y a entre les groupes accord de fond, il y a par ailleurs disparité, voire confusion des idées dès qu'on aborde l'aspect pratique des problèmes. Quelques-uns n'hésitent pas à recommander des solutions qui sont en désaccord avec leur position de principes. Et cela pour la raison très simple, déjà invoquée, qu'il n'est pas toujours facile de deviner les implications profondes de telle ou telle mesure sociale, et qu'ainsi on se laisse beaucoup plus facilement séduire par l'apparence de la simplicité et de l'efficacité technique.

Tout cela marque l'influence que les lois sociales d'origine fédérale ont déjà eue sur les esprits, et indique dans quel sens elle s'exerce. Si la Province persévère dans la politique des trente dernières années, il ne faudra pas s'étonner si, de son côté, l'opinion publique se laisse gagner à l'idée d'une complète centralisation à Ottawa de la législation sociale. Pour ce qui regarde l'assimilation des Canadiens français, trente ans

d'histoire sociale auront ainsi été plus efficaces qu'un siècle et demi d'histoire politique.

2) Administrer elle-même sa propre juridiction sociale et utiliser à cette fin ses pouvoirs fiscaux. Sur le plan proprement constitutionnel, cette attitude ne poserait aucun problème, si ce n'est l'obtention du gouvernement fédéral qu'il s'en tienne à ses juridictions propres, s'abstienne désormais en ce domaine de toute initiative directe et même, avec le temps, se retire des autres domaines où, avec ou sans le consentement des provinces, il est déjà installé. Il ne s'agit donc pas d'un problème juridique, puisque la Constitution effectue très clairement le partage des pouvoirs — mais, étant donné l'attitude du reste du pays, il en découle de très sérieux problèmes politiques et fiscaux, qui ne pourront être réglés conformément au droit constitutionnel et aux exigences de la culture canadienne-française, que si le gouvernement de la Province peut s'appuyer sur une opinion publique éclairée, très consciente de l'importance de l'enjeu.

Sur le plan idéologique et social, une telle politique suppose une option préalable entre la conception catholique traditionnelle de la population de la Province et la conception étatique et parfois socialisante du gouvernement fédéral et de certaines autres provinces. La province de Québec faisant partie de la fédération canadienne, toute possibilité d'option en faveur d'un régime libéral de sécurité sociale est désormais écartée. Il est en effet impossible d'imaginer que, les autres provinces, et le gouvernement fédéral lui-même, tendant à un régime de sécurité sociale étatisé et financé au moyen de l'impôt, la province de Québec puisse, sans imposer à ses contribuables de lourdes pertes, abandonner au seul jeu des forces naturelles le règlement des problèmes sociaux — sauf à intervenir à titre exceptionnel dans les domaines que l'action privée se révèle inapte à exploiter. D'ailleurs, la conception libérale de l'ordre social est depuis longtemps dépassée, démodée, impraticable comme telle, non seulement dans le domaine de la sécurité sociale, mais dans l'ensemble des relations économiques et sociales. Ce qui en subsiste dans le champ patronal des relations proprement économiques est le vestige d'une époque révolue, et dont la persistance stimule la réaction et fait désirer, par des groupes de plus en plus nombreux, l'évolution de l'ordre social tout entier vers l'étatisme et le socialisme — à moins qu'une politique clairvoyante ne propose autre chose.

Il n'y a donc pour la province de Québec d'option possible qu'entre un régime étatisé et socialisant de sécurité sociale et un régime d'inspiration chrétienne. L'option étatiste et socialiste signifierait que désormais le gouvernement de la Province aurait à créer, administrer lui-même et

financer au moyen de l'impôt les services sociaux qu'impose le développement de la conjoncture sociale et économique, et qu'il aurait à retirer peu à peu des mains de l'initiative privée, personnelle ou organisée, toutes les institutions de sécurité sociale dont celle-ci a jusqu'ici assuré le fonctionnement. En d'autres termes, cette option signifierait que le gouvernement devrait organiser un *Welfare State* provincial. Au point de vue constitutionnel, il en a le droit et le pouvoir — sauf le conflit politique avec le gouvernement fédéral auquel nous faisons allusion plus haut. Au point de vue social et culturel, une telle option entraînerait évidemment les mêmes conséquences que le régime actuel. Car ce qui donne un sens et du prix à l'autonomie provinciale, ce n'est pas que telle fonction soit exercée par le gouvernement de la Province, mais qu'elle soit exercée dans tel esprit — le gouvernement de la Province étant lui-même considéré comme le plus apte à comprendre et à faire triompher cet esprit.

Or, au point de vue financier, l'option étatique et socialisante serait celle qui entraînerait pour l'Etat les plus lourdes charges et donc poserait dans toute son ampleur le problème fiscal. Autant le dire tout de suite : un régime de sécurité sociale étatisé selon la conception socialiste est incompatible avec l'esprit du fédéralisme, et seul un gouvernement unitaire, contrôlant toutes les sources de l'impôt, peut en prendre l'initiative. Quand certaines provinces canadiennes à tendance socialisante insistent pour céder au gouvernement fédéral leur juridiction sociale et leurs prérogatives fiscales, elles obéissent à la logique et aux exigences pratiques de leur idéologie.

Une politique sociale d'inspiration chrétienne selon les formes traditionnelles est donc la seule qui justifie la province de Québec d'exiger le respect de son autonomie, et qui soit en même temps à la mesure de ses prérogatives juridiques et de ses aptitudes fiscales et financières. En revanche, ses prérogatives juridiques et ses aptitudes fiscales et financières, telles qu'elles sont définies par la Constitution, sont assez étendues pour permettre à la Province — ses réalisations actuelles le prouvent — d'édifier un régime de sécurité sociale d'un standard technique aussi élevé que celui de n'importe quel pays de foi socialiste ou de pratique socialisante — et d'une qualité humaine bien supérieure, car par delà les techniques et les règles administratives, ce régime rejoint l'homme lui-même, celui qui donne et celui qui reçoit. A la condition, faut-il le redire, de n'être pas arrêtée dans ses initiatives par une fiscalité fédérale épuisant toutes les sources de revenus.

Il lui suffirait en somme, mettant de l'ordre dans ce qui a déjà été accompli, d'en favoriser l'avancement dans le même esprit et selon un plan d'ensemble bien étudié et systématiquement exécuté.

## Ajustement et orientation

Il ne nous appartient évidemment pas de tracer un programme détaillé de sécurité sociale pour la Province — tout au plus pouvons-nous en indiquer les lignes maîtresses. On trouvera d'ailleurs dans l'annexe 3 (IV<sup>e</sup> partie) un essai d'interprétation très pratique et concrète de la politique dont nous indiquons ci-après les traits généraux. Sans faire nécessairement nôtres toutes et chacune des suggestions qui y sont contenues, nous en recommandons la lecture à quiconque veut avoir une idée de ce que serait en pratique et dans le contexte social et économique d'une province en plein essor industriel, un régime de sécurité sociale fondé sur la conception traditionnelle d'une population catholique. Tout cela est donné à titre d'indication et comme orientation de la pensée et de la recherche. D'autres interprétations sont peut-être possibles, et il appartient ou appartiendra à la prudence politique de juger selon les circonstances à mesure que surgissent les besoins.

Dans le contexte social et politique actuel, on peut envisager deux séries de mesures à être mises en vigueur à plus ou moins brève échéance selon que l'indiquent les besoins sociaux d'une part, la prudence politique d'autre part :

1) les mesures à portée immédiate dont il est question au chapitre précédent et dont l'objet est l'ajustement du régime de bien-être et de santé aux normes des pays de même standard économique : la stabilisation financière des institutions, la formation du personnel spécialisé nécessaire à leur fonctionnement (médecins, gardes-malades, travailleurs sociaux), le soutien des oeuvres nouvelles dont l'évolution de la vie sociale fait naître le besoin — l'assurance santé par exemple. Toutes ces mesures posent des problèmes techniques, administratifs et financiers plus ou moins importants. Mais elles n'ont en somme pas d'autres implications;

2) les mesures à longue portée dont l'objet est le redressement de certaines tendances du régime social actuel, sa réadaptation, dans ses lignes générales, à la tradition sociale du milieu humain à desservir, et surtout son élargissement graduel aux dimensions d'un régime complet de sécurité sociale, selon l'idée que l'on s'en fait aujourd'hui partout dans le monde. Ces mesures ne posent pas de problèmes constitutionnels puisque la Province a pleine juridiction sur toutes les matières qui peuvent en être l'objet : travail, assurance, assistance, loisirs, etc. Elles posent des problèmes financiers plus ou moins importants selon l'option idéologique dont elles sont l'expression concrète; elles posent aussi des

problèmes politiques d'adaptation aux cadres généraux de l'organisation sociale dans le reste du Canada. Et c'est ici que le caractère fédératif de la Constitution et l'autonomie fiscale des provinces prennent tout leur sens.

Si nous partons d'une part :

1) de la définition de la sécurité sociale formulée ci-dessus, savoir : "l'ensemble des mesures *particulières* ou *publiques* dont le jeu coordonné procure au citoyen l'assurance que, quelles que soient les infortunes dont il pourra être atteint, ses besoins fondamentaux seront satisfaits";

2) des règles générales de la conception chrétienne de l'ordre social, savoir : initiative et responsabilité premières de l'individu; action organique des groupes intermédiaires; suppléance de l'Etat;

D'autre part :

1) des causes habituelles de l'indigence, savoir : a) celles qui tiennent aux risques ordinaires de toute existence humaine (maladie, invalidité, accidents, décès, etc); b) celles qui tiennent au fonctionnement de la vie sociale (insuffisante productivité de l'économie, mauvaise orientation de cette productivité et mauvaise répartition de ses fruits; maladies et accidents professionnels, chômage, etc.);

2) des modes organiques d'insertion de l'homme dans la société, savoir : famille, travail et institutions complémentaires (écoles, associations professionnelles, oeuvres d'entraide et d'assistance, etc.);

3) enfin, de l'ordre naturel des besoins et des initiatives que l'homme doit déployer pour y répondre;

quel pourrait être dans ses grandes lignes un régime de sécurité sociale, adapté à la fois à la conception traditionnelle et aux besoins actuels d'une population comme la nôtre, en pleine transition économique et sociale ?

Ce régime s'incarnerait dans un ensemble de lois organique donnant cadre et orientation aux trois grandes branches d'activité individuelle et communautaire de toute société organisée : travail, prévoyance, assistance, et tendrait, tout en garantissant à l'individu la sécurité dont il a besoin, à faire de cette sécurité même, le premier fruit d'une initiative personnelle librement et volontairement exercée. Il viserait donc à former l'homme, à stimuler son perfectionnement en même temps qu'il chercherait à améliorer ses conditions matérielles de vie. Car rappelons-le : toute civilisation est d'abord une certaine qualité d'homme; il n'y

a de progrès réel même matériel, de civilisation au sens rigoureux du mot, que si le fonctionnement de la vie commune tend, de son mouvement propre, à bonifier l'homme, en l'incitant sans cesse au plein emploi de ses facultés spécifiques.

La première forme de sécurité que réclame l'homme moderne — surtout, en nos pays, depuis la crise de 1930 — c'est la sécurité du travail, la sécurité de l'emploi, la sécurité du gain — trois aspects d'une même aspiration liée à la loi même du travail. Or, la loi du travail signifie beaucoup plus qu'une opinion aux horizons rétrécis ne l'entend généralement. Elle n'est pas seulement condition de subsistance et de progrès matériel, elle est condition du plein accomplissement de l'homme lui-même. Et si, sous l'angle du travail, on voulait envisager le problème de la sécurité dans toute son étendue, ce n'est pas simplement la faculté de travailler et ainsi de gagner plus ou moins qu'il faudrait garantir, c'est la faculté de travailler dans des conditions propices à la pleine fécondité de la loi du travail, donc à la pleine affirmation de la personne dans et par l'exercice du métier le mieux approprié aux aptitudes de chacun. Et c'est tout le problème de l'usage des techniques et des modes d'organisation de la vie économique qui serait ainsi posé. Malheureusement, économistes et sociologues commencent à peine à redécouvrir une notion dont la doctrine chrétienne a pourtant toujours fait l'un de ses principes essentiels.

Par sécurité du travail, il faut entendre un état économique tel que tout homme conscient de ses responsabilités ait l'assurance de pouvoir en toute circonstance s'employer utilement, et de pouvoir ainsi lui-même à sa subsistance quotidienne et à celle de sa famille. Une telle conception de la sécurité exige que l'Etat, gardien du bien commun, utilise à fond tous les moyens dont il dispose pour stimuler les initiatives individuelles et communautaires dans les cadres d'une économie ordonnée au bien de tous.

C'est tout le problème de la productivité et du chômage qui est ainsi soulevé. Donc d'une part, mise en valeur rationnelle, méthodique des ressources diverses; d'autre part, recherche et organisation des marchés, stabilité et expansion régulière de la production tant dans ses formes rurales que dans ses formes urbaines. A la réalisation d'un tel objectif, l'action ordonnée du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial est nécessaire. Et si le gouvernement fédéral veut contribuer (comme il le doit d'ailleurs) à la sécurité sociale partout dans le pays, son premier devoir est non pas de se substituer aux provinces, mais de se servir de ses vastes pouvoirs économiques pour aider celles-ci à réaliser chez elles un état stable de sécurité.

La sécurité de l'emploi est la grande préoccupation du travailleur industriel et d'une façon générale, du salarié. Elle réfère au statut juridique du travailleur dans l'entreprise, et au régime sociologique du travail, soit à l'ensemble des lois dites ouvrières et des organisations diverses qui se développent dans leurs cadres. D'un autre côté, la stabilité du travailleur dans l'entreprise présuppose la stabilité de l'entreprise elle-même. Et c'est de nouveau toute la politique économique qui est impliquée. Or, comme toutes les sections de la politique, la politique économique découle d'abord du territoire à aménager, considéré en lui-même et dans ses relations avec le reste du monde. La province de Québec, très largement pourvue de richesses naturelles est, par ailleurs, nous l'avons rappelé à plusieurs reprises déjà, moins avantagée au point de vue commercial. Située sur les routes du commerce, elle n'est pas, sauf Montréal, à leur point de convergence — de sorte que ses grandes ressources doivent et devront longtemps encore être exploitées en fonction de marchés plus ou moins éloignés : bois, papier, amiante, cuivre, fer, poisson, etc. Pour donner à son économie un certain degré de concentration et de consistance, elle devra pratiquer une politique extrêmement attentive d'exploitation de ses ressources diverses : agriculture, forêts, minéraux, pêche, etc.

La politique économique procède en second lieu d'une certaine conception de l'ordre social. Abandonnée au seul jeu des forces naturelles, selon la conception libérale, l'économie tend à se concentrer, sociologiquement, entre les mains d'un certain nombre d'entreprises-clefs et, géographiquement, dans les régions les plus avantagées. C'est ce qui s'est produit jusqu'ici en Amérique, et très particulièrement dans l'est du Canada. Laisée à elle-même, l'économie d'un pays comme la province de Québec ne peut se développer qu'en fonction de régions mieux situées et donc plus avantageuses. Pour que la population en obtienne le maximum de rendement économique et social, une certaine direction est donc indispensable. De deux choses l'une : ou l'Etat assume seul cette direction et instaure une économie de type socialiste, avec toutes les conséquences sociales et humaines d'une telle option; ou il organise la direction en assurant d'abord la collaboration des forces de production, tant des entrepreneurs que des travailleurs : c'est la conception chrétienne de l'ordre économique qui exige l'intervention de l'Etat, mais avant tout pour stimuler toutes les initiatives privées, les coordonner, et les ordonner au bien commun. Une telle collaboration des forces particulières et des pouvoirs publics peut, sans verser dans l'autoritarisme étatique, et en disciplinant les mécanismes naturels, assurer à une économie donnée son maximum d'efficacité et de stabilité. Or, au point

de vue où nous plaçons ici, celui de la sécurité du travail et de la sécurité de l'emploi, c'est la première condition à réaliser. Le reste est affaire d'adaptation, de mise au point du régime social et juridique du travail — d'autant plus faciles à réaliser que ceux qui doivent en bénéficier ont déjà l'habitude d'une large collaboration sur le plan des intérêts supérieurs de l'Etat et de la société.

Enfin, la sécurité du gain. Même dans l'économie la mieux ordonnée, des hauts et des bas sont à prévoir et donc, des fluctuations plus ou moins prononcées dans l'embauche. Pour le travailleur autonome, la sécurité du gain signifie la protection contre la chute des prix; pour le salarié, compensation en cas de perte de salaire. Dans le cas du travailleur autonome, agriculteur, pêcheur, forestier, elle implique le soutien des prix; dans le cas des salariés, les prestations de chômage et la facilité de réemploi avec ou sans réadaptation professionnelle — et c'est le mécanisme de l'assurance ou de l'action directe qui entre ici en jeu.

Dans son ensemble, la sécurité du travail, de l'emploi et du gain implique la lutte contre tout fléchissement ou fausse orientation de la productivité; lutte par conséquent contre le chômage sous toutes ses formes, saisonnier, cyclique, de structure, technologique, par l'action systématique sur la production, les marchés, l'embauchage et les salaires, etc.; donc une politique économique procédant d'une connaissance sans cesse tenue à jour de tous les mouvements de la vie économique à l'intérieur et à l'extérieur. D'où la nécessité, d'une part, de centres de documentation et de recherches bien outillés, d'autre part, d'une incessante collaboration de l'Etat et des forces organisées de la province. Les temps sont depuis longtemps révolus où l'on pouvait abandonner l'économie à la spontanéité de l'initiative privée, laissée à ses seules impulsions; en revanche, la prise en charge par l'Etat seul de la direction générale de l'économie aboutit inévitablement à une forme ou une autre de totalitarisme, incompatible avec les exigences fondamentales de l'ordre social et de la dignité humaine. Entre les deux, la seule option propice à la fois à la prospérité comme la comprend notre époque et au plein épanouissement des valeurs humaines, c'est celle de la collaboration des forces politiques et des forces sociales dans les cadres de la loi.

Dans les milieux anglo-protestants de vieille mentalité libérale, on se fait de la démocratie une sorte de dogme politique. Les socialistes de toute étiquette se sont emparé de l'idée et c'est au nom de la démocratie qu'ils entendent répandre leur doctrine. Or, la démocratie est un système politique qui vaut ce que vaut la philosophie et notamment la notion de liberté dont il procède; ainsi, par exemple, la démocratie

américaine, la démocratie britannique contemporaine, les démocraties populaires d'au-delà du rideau de fer. En fait, la démocratie étant la participation consciente et libre du citoyen à la vie commune, il ne peut y avoir de démocratie politique efficace que si elle s'appuie sur une large démocratie sociale. Et c'est ce à quoi tend essentiellement la conception chrétienne de l'ordre social.

La deuxième forme de sécurité que réclame l'homme moderne, c'est la protection contre les risques inhérents à l'existence elle-même : vieillesse, maladie, invalidité, décès, etc. Au temps où le travail autonome était la règle commune et que toute famille était une unité économique, cette forme de sécurité était assurée spontanément par les solidarités naturelles, familiales, professionnelles, paroissiales, etc. Aujourd'hui, le travail dépendant est la règle commune; le sort de chacun étant désormais lié à un contexte social dont le mouvement échappe au contrôle personnel, la famille n'est plus pour ses propres membres un foyer de protection; elle doit pourvoir à leur sécurité par des moyens que seule la société peut mettre à sa disposition. Selon quel mode ? Ici de nouveau apparaît l'option dont nous avons maintes fois parlé.

Selon la conception chrétienne, l'initiative et la responsabilité première de sa propre protection appartient à l'individu lui-même, agissant seul ou par le moyen des groupes naturels : famille, mutualités, associations diverses, — et l'Etat doit voir à ce que tout soit disposé de telle manière que l'initiative privée, individuelle ou organisée puisse, dans ce domaine comme dans les autres, s'exercer le plus complètement — lui-même n'intervenant directement que là et quand celle-ci est impuissante.

Dans ces perspectives et du point de vue qui nous occupe en ce moment, la généralisation des assurances doit être l'un des grands objectifs de la politique sociale; non pas cependant, comme en régime libéral, au gré des seules initiatives des assureurs, mais selon un plan d'ensemble qui vise à adapter l'assurance à ses fins sociales, donc à couvrir les risques ordinaires de l'existence humaine, et à des conditions accessibles à la masse des individus et des familles.

Nous l'avons vu précédemment, l'assurance-vie est dans la Province en plein essor; des millions de dollars sont chaque année versés en primes et un capital de plusieurs milliards est ainsi garanti. Mais dans l'ensemble, ce mouvement, bien que représentant une force économique énorme, ne remplit qu'imparfaitement ses fins sociales. Nous avons vu également que les autres formes d'assurance : invalidité, vieillesse, maladie,

sont moins développées, bien qu'aussi en progrès. Nous savons enfin qu'un très fort courant d'opinion favorise l'étatisation des assurances, notamment de l'assurance-maladie — et dans ce dernier cas, l'étatisation sous l'égide du gouvernement fédéral.

Ces données et dangers indiquent, sous ses principaux aspects, la tâche qui incombe au gouvernement de la Province, s'il désire organiser la protection de ses commettants sans assumer lui-même tout le fardeau et sans permettre au gouvernement fédéral de le devancer en ce domaine; élaborer un programme d'assurance couvrant, selon des modes appropriés, les risques ordinaires de l'existence humaine dans une société industrielle; programme à réaliser par l'intermédiaire des sociétés privées, commerciales ou mutuelles, à des conditions accessibles à l'épargne populaire — le gouvernement pouvant lui-même, dans certains cas bien définis, verser à la caisse une certaine subvention (proportionnée au revenu de l'assuré, par exemple). Il ne s'agit pas d'organiser l'assistance sous le couvert de l'assurance selon la formule socialiste, mais de mettre vraiment l'assurance à la portée de tous ceux qui peuvent et veulent se protéger. Une enquête générale dans ce domaine permettrait de dégager et de mettre au point les données maîtresses d'un tel programme. <sup>1</sup>

L'attention de notre Commission, nous l'avons noté déjà, a été particulièrement attirée sur l'urgence d'un plan d'assurance-maladie approprié aux besoins de la Province. Et cela pour deux raisons : a) le progrès de la médecine et des techniques hospitalières a fait monter le coût des traitements médicaux à des niveaux qui excèdent les moyens de la majorité de la population. Dans l'état actuel des choses, seuls les gens fortunés, possédant de forts revenus, et les pauvres, tombant sous le coût de l'assistance publique, sont assurés des soins médicaux et hospitaliers. Les classes de revenus moyens ne peuvent assumer les frais d'une maladie prolongée. Aussi l'assurance-hospitalisation a-t-elle progressé rapidement en ces dernières années. Il s'agirait donc de régulariser la situation en mettant ce type d'assurance à la portée du plus grand nombre possible, et par une campagne d'éducation méthodique et suivie, d'inciter la population à s'en prévaloir; b) l'initiative du gouvernement de la Province est d'autant plus urgente que depuis des années, le gouvernement fédéral se prépare à imposer un plan général d'assurance-santé et que, s'il passe à l'action, cette fois encore, la population de la Province devra accepter un régime qui ne tient compte ni de ses tra-

---

(1) Nous référons de nouveau à l'annexe 3, quatrième partie, où un programme concret de sécurité sociale est élaboré.

ditions ni de ses institutions, ni d'aucun de ses caractères. Comme toujours dans l'histoire sociale de la Province, l'initiative privée a fait les premiers pas en matière d'assurance-santé et, nous l'avons vu plus haut, ses réalisations sont déjà fort impressionnantes. Il s'agirait maintenant de lui donner un cadre et de l'aider à développer son oeuvre, le gouvernement de la Province proportionnant son concours à l'effort des individus et à l'ampleur des besoins à satisfaire.

En certains milieux, on prétend que les classes populaires, et notamment la classe ouvrière, ne veulent pas ou ne veulent plus de l'assurance, qu'elles ont le sentiment d'en porter seules le fardeau et d'être ainsi affectées dans leurs conditions de vie. Si un tel état d'esprit existe — et il existe sûrement en certains milieux — il faut y voir d'une part une réaction contre la situation anarchisante née de la conception libérale individualiste des périodes antérieures, d'autre part le résultat de la propagande à laquelle nous avons fait allusion au début de ce chapitre, et qui s'efforce dans toutes les parties du monde, de faire triompher les formes étatiques et socialisantes de la sécurité sociale — répandant partout l'illusion que les services de l'Etat sont gratuits alors que, l'expérience le démontre, ils sont probablement les plus coûteux qu'une société puisse s'assurer. Si l'on veut faire accepter des formes de sécurité différentes, fondées sur l'initiative et la responsabilité personnelles dans les cadres d'un régime à la fois soucieux de tous les besoins et respectueux de toutes les libertés, il faudra donc contrebalancer la propagande adverse, et faire systématiquement l'éducation ou la rééducation du public.

Reste le cas de ceux qui, de façon permanente ou accidentelle, ne peuvent ni ne pourront jamais, par leur propre effort ou avec le concours des institutions, s'assurer toute la protection dont ils ont besoin. Même dans les pays les mieux organisés économiquement et socialement, l'assistance est une nécessité de l'ordre social. A ce point de vue, la Province possède déjà un régime extrêmement élaboré. Le principal défaut de ce régime, ce n'est pas l'insuffisance — il répond à tous les cas — c'est la dispersion, l'éparpillement. Une mise en ordre s'impose, qui accroîtrait fort probablement encore l'efficacité sans augmenter le coût.

Dans son ensemble donc, et comme tendance de fond, le régime de sécurité sociale de la Province, contrairement à la conception libérale, admet et admettrait l'intervention habituelle et constante de l'Etat, mais une intervention organisatrice, ordonnatrice; et contrairement à la conception socialiste, il vise et viserait à réduire au minimum l'action

directe de l'Etat — s'efforçant au contraire de stimuler au maximum les initiatives personnelles, de susciter, appuyer et porter à leur plus haut rendement les formes organiques d'action économique et sociale, d'en coordonner les mouvements.

Les lois dans lesquelles s'incarnerait un régime complet de sécurité sociale selon la pensée esquissée ci-dessus, existent déjà pour la plupart. Elles ont été élaborées au long des années et interprétées plus ou moins conformément à leur esprit initial selon ce qu'indiquaient les circonstances et le mouvement des idées. Elles forment aujourd'hui un ensemble compréhensif, très varié, dont on voit bien qu'il diffère totalement du régime de lois correspondantes des autres provinces — mais dans lequel, en raison surtout des interventions fédérales, se dessinent des tendances divergentes dont l'inspiration doctrinale, souvent incertaine, ne paraît pas toujours en accord avec l'esprit dont le régime entier a procédé au long de l'histoire. Il s'agirait donc de réunifier le tout, comme pensée et comme structure, et de profiter de l'occasion pour préciser les positions idéologiques, constitutionnelles, politiques et administratives de la Province, en elles-mêmes et en regard du gouvernement fédéral et des autres provinces.

Une prise de position claire et nette, en vertu du mandat constitutionnel spécifique de la Province, aurait l'avantage de clarifier l'atmosphère. De plus en interprétant la pensée profonde et les traditions séculaires de la population de la Province en des formes appropriées aux temps présents, elle mettrait fin une fois pour toutes aux équivoques qui tendent, à l'heure actuelle, à fausser les esprits: politique économique d'aménagement du territoire et mise en valeur rationnelle des ressources naturelles; régime des entreprises et du travail fondé sur la collaboration organisée des forces de production et en vue de la productivité maximum et de la plus juste répartition de ses fruits; politique sociale centrée sur la famille et fondée sur l'initiative privée, personnelle ou organisée, avec le concours de l'Etat; associations, syndicats, mutualités de toute catégorie; assurances de types variés, correspondant aux risques inhérents à toute existence humaine dans un milieu social et économique de caractère principalement urbain, sans négliger d'autant les mesures d'entraide et de protection appropriées à la population rurale; assistance conçue comme un correctif et organisée en vue de l'efficacité maximum au coût minimum.

Les renseignements que nous avons pu rassembler en fonction de l'objet propre de notre enquête, s'ils nous ont convaincus de l'importance majeure de la sécurité sociale dans la conjoncture sociale et politique actuelle et de la nécessité pour la Province de prendre attitude sans délai sur

le sujet, ne nous permettent cependant pas de formuler un programme détaillé de sécurité sociale, ni même de considérer comme définitives les suggestions qui nous ont été faites tant par nos spécialistes que par les groupes qui ont comparu devant la Commission.

Certaines mesures doivent être mises en vigueur le plus tôt possible: en particulier celles qui ont trait à la santé publique, à l'expansion et à l'ajustement du régime hospitalier et à l'assurance-santé.

Quant à la réadaptation générale du régime social, nous recommandons au gouvernement, partant des renseignements recueillis par notre Commission, de faire continuer l'étude et d'en arriver le plus vite possible à une politique d'ensemble, cohérente, structurée, dynamique, adaptée à la fois aux besoins actuels et à la pensée traditionnelle de la population. L'avenir de la culture canadienne-française et de l'autonomie constitutionnelle de la Province nous paraît être intimement lié aux décisions qui seront prises à ce sujet au cours des toutes prochaines années.

## CHAPITRE VI

# L'enseignement

### I

#### LES PROBLEMES GENERAUX

Voici à coup sûr le plus important problème auquel la province de Québec doit aujourd'hui faire face. Et cela pour plusieurs raisons, dont quelques-unes ont été étudiées ailleurs, et servent en quelque sorte d'éclairage à tout le présent rapport.

En premier lieu, par ses implications idéologiques les plus hautes, le problème de l'enseignement participe au problème de l'éducation comme il se pose de nos jours partout dans le monde occidental, c'est-à-dire, dans un monde en pleine crise de civilisation, donc à la recherche des règles ordonnatrices et de la vie individuelle et de la vie collective. Il s'agit, en somme, de savoir selon quelle conception de l'homme, chrétienne-personnaliste ou matérialiste-étatique, se réalisera dans les esprits, les moeurs et les institutions, l'intégration des valeurs diverses que les progrès scientifiques et techniques des derniers siècles ont jetées dans le courant de la vie. Problème d'homme et d'ordre au tout premier chef.

En second lieu, par ses implications politiques et constitutionnelles, il fait pièce avec le problème général de la culture et des cultures comme il se pose au Canada et, par suite, avec la raison la plus fondamentale de l'autonomie de la province de Québec. Tout cela a été étudié au

long dans nos chapitres antérieurs sur la culture, la situation constitutionnelle du Québec, les théories et pratiques du gouvernement fédéral en matière d'éducation, etc. Nous aurons cependant l'occasion d'y revenir. Pour l'instant contentons-nous de redire que le Canada français, comme communauté nationale et produit d'une certaine culture, et la province de Québec, comme centre politique premier de cette communauté et gardienne de cette culture, seront, dans une ou deux générations, ce que les aura faits notre attitude d'aujourd'hui à l'égard de l'enseignement. Ici encore, problème d'homme et d'ordre au premier chef.

Or, la gravité intrinsèque de ce problème s'accroît encore du fait : 1) que le régime institutionnel érigé au long de l'histoire est en pleine évolution et doit être redéfini en fonction d'une réalité sociale complètement nouvelle et incessamment changeante; 2) qu'en aucun autre secteur de la vie collective l'étreinte fiscale du gouvernement fédéral ne cause plus d'embarras — et des embarras dont la gravité ne peut qu'aller croissant si l'étreinte n'est pas bientôt relâchée et la province mise financièrement en état de remplir normalement ses obligations constitutionnelles.

Des solutions qui seront apportées au problème ainsi posé dépendent et le progrès de la Province et la survie de la culture française en Amérique. Car il s'agit ici, non des choses et de leur aménagement, mais de l'homme et de sa formation, donc du sujet même de la culture, de la civilisation et de la politique dans son acception la plus haute.

Aussi ce problème suscite-t-il dans tous les milieux un très vif intérêt, fortement teinté d'inquiétude. Des 250 mémoires qui ont été soumis à notre Commission, plus de 140 en traitent sous une forme ou sous une autre. Certains de ces mémoires en font leur unique objet; d'autres n'en parlent qu'incidemment, mais le fait même qu'ils l'abordent en marge de leur objet principal montre bien l'importance qu'ils y attachent. Sans doute, plusieurs mémoires se contentent d'exposer la situation particulière d'une institution ou d'un organisme, mais d'autres savent élargir leurs analyses aux dimensions d'un groupe d'institutions, voire d'une section de notre enseignement, et parfois même expriment des vues qui valent pour l'ensemble du régime. Des mémoires comme ceux des universités, des collèges classiques, masculins et féminins, de la Fédération des Commissions scolaires, du Collège Jean de Brébeuf ont la proportion de volumes importants et ont été imprimés et répandus dans le public. Jamais le monde de l'enseignement, du niveau élémentaire au niveau universitaire, n'a paru prendre aussi nette conscience de la diversité et de l'étendue de ses problèmes et ne s'est exprimé sur le sujet avec plus de force. Et cela est en soi un signe excellent.

En ce qui concerne l'enseignement, comme d'ailleurs les autres questions de juridiction provinciale étudiées ici, les positions de notre Commission doivent être bien comprises. On semble en effet penser en certains milieux qu'elle doit dénouer toutes les questions, résoudre tous les problèmes. En fait, nous avons reçu pour mandat d'étudier l'aspect fiscal des relations fédérales-provinciales et provinciales-municipales. C'est donc sous cet angle que les sujets sont abordés, en vue d'en arriver à l'évaluation globale des besoins de la province et de déterminer son attitude en regard de l'impôt, et du partage des impôts entre les trois grandes branches de l'administration publique. Nous avons donc le devoir de transmettre au gouvernement les suggestions et recommandations des divers groupes qui ont comparu devant nous et nous le ferons, en ce qui concerne l'enseignement, dans la dernière partie de ce chapitre. Mais il ne nous appartient pas de formuler la politique que la province pourrait ou devrait suivre dans l'exercice de telle ou telle de ses fonctions constitutionnelles — sauf à indiquer quelle sera l'incidence budgétaire et donc fiscale des diverses formules entre lesquelles le gouvernement peut avoir à choisir.

En eussions-nous la faculté, qu'étant donné les limites de notre enquête sur l'enseignement, nous jugerions l'entreprise hasardeuse et prématurée. Nous le disions il y a un instant : le régime de l'enseignement évolue à l'intérieur d'une société elle-même en évolution. Ce qu'il s'agit de dégager à ce moment-ci, ce n'est pas tant une politique, c'est-à-dire un ensemble de dispositions permanentes, conçues pour répondre aux besoins d'une société stabilisée dans ses structures, que les règles de conduite à observer pendant que se déterminent et se précisent les nouvelles structures démographiques et sociales auxquelles le régime de l'enseignement devra éventuellement s'adapter. Ce qui importe à l'heure présente, c'est de prendre nous-mêmes et de faire prendre nettement conscience des normes auxquelles, pour répondre aux besoins de l'individu et à ceux de la collectivité, doit, en toutes circonstances, se conformer l'enseignement d'un peuple de foi chrétienne et de culture française, et de faire l'effort d'interprétation et de réinterprétation que les circonstances imposent. De cette prise de conscience même et de cet effort d'interprétation se dégagera, avec le temps, la politique à mettre en oeuvre lorsque la province aura définitivement acquis les structures démographiques et sociologiques que l'industrialisation généralisée ne peut pas ne pas lui imposer.

Mais précisément pour dégager les normes et guider l'effort d'interprétation dont nous venons de parler, il faudrait de la situation et des causes de son évolution une connaissance beaucoup plus étendue

et beaucoup mieux articulée que celle qu'une commission comme la nôtre a pu acquérir au cours de son enquête.

Aussi recommandons-nous au gouvernement de la Province de faire continuer l'étude, par les moyens qu'il jugera lui-même appropriés; peut-être par une nouvelle enquête confiée à des spécialistes, et ayant l'enseignement pour objet propre. La question est à la fois trop importante et trop complexe pour qu'on puisse se contenter des indications nécessairement très générales recueillies au cours d'une enquête orientée à des fins toutes différentes.

Quant à nous, conformément à notre mandat, nous tâchons ci-après de prendre du problème de l'enseignement la vue d'ensemble nécessaire à l'évaluation globale des besoins financiers des prochaines années, et cela aux trois niveaux, élémentaire, secondaire et universitaire. Si compréhensifs que soient plusieurs des mémoires qui nous ont été soumis, ils ne donnent pas cette vue d'ensemble. Nous avons donc dû, comme nous l'avons d'ailleurs fait pour d'autres sujets, confier à un spécialiste le soin de les compléter. Cette étude est publiée en annexe<sup>1</sup>. Sans faire nécessairement nôtres toutes les opinions qui y sont émises, nous en recommandons la lecture, car elle est vraiment, comme son titre l'indique, une contribution à l'étude de l'un de nos plus difficiles problèmes.

La présente étude est divisée en deux chapitres. Le premier étudie les problèmes qui se posent dans toutes les sections : écoles de formation générale ou professionnelle, écoles primaires, catholiques ou protestantes, collèges classiques masculins et féminins, universités, etc. Il aborde le sujet sous l'angle démographique, ce qui permet d'évaluer de la façon la plus exacte possible la tâche actuelle et future de notre système d'enseignement, et par suite ses besoins financiers.

Le second chapitre reprend les mêmes problèmes, pour chaque section : écoles publiques, collèges classiques, écoles professionnelles, élémentaires et moyennes, universités. Les besoins et les problèmes qui auront apparu dans leur ensemble, et peut-être avec un peu de confusion sous les statistiques et les commentaires du premier chapitre, reviendront d'une façon plus distincte et plus claire dans le second.<sup>2</sup>

---

(1) Arthur Tremblay, *Contribution à l'étude des problèmes et des besoins de l'enseignement dans la province de Québec*, annexe 4.

(2) Un chapitre spécial est consacré aux écoles protestantes.

## Les problèmes généraux de l'enseignement

La situation que révèlent les analyses des pages suivantes paraît peut-être un peu sombre. Il ne faut pas l'oublier cependant : bien des explications peuvent être fournies à la situation actuelle, et notamment celle de l'histoire. Un peuple ne passe pas par les difficultés qu'a connues le Canada français sans en ressentir longtemps les conséquences.

Rappelons d'abord que, jusqu'au début du siècle actuel, la population française du Québec est à forte prépondérance rurale et de type paysan et artisanal. Elle compte pour son expansion sur l'établissement, selon un mode identique, de ses excédents dans les régions inoccupées, et forme un milieu social où les ressources monétaires disponibles pour les grands services publics sont fort limitées. L'enseignement élémentaire et l'apprentissage dans les cadres de la famille initient les jeunes générations à la vie commune, sociale et professionnelle; au-delà, le recrutement du clergé et des professions libérales est le grand objet de l'école. L'Eglise assume seule et peut seule assumer le fardeau de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Quant à l'enseignement technique ou professionnel comme on le conçoit aujourd'hui, le besoin ne s'en fera vraiment sentir qu'avec l'avènement de l'industrie et même de la grande entreprise.

Or, lorsque la première loi de l'enseignement public est adoptée (1824), il y a déjà plus de 60 ans que la population est autant dire entièrement privée d'écoles. Cette loi entre en vigueur au moment où commencent à se faire sentir tout de bon les conséquences de la politique économique instaurée au lendemain de la conquête, et dont allaient sortir les grands mouvements démographiques et sociaux dont la province a été le théâtre durant plus d'un siècle : surpeuplement chronique des vieux centres, émigration vers les Etats-Unis et vers l'Ouest, aménagement de régions nouvelles en l'absence de toute politique de colonisation et de peuplement, urbanisation désordonnée et développement d'une industrie fondée sur la surabondance et le bon marché de la main d'oeuvre. Les réformes subséquentes sont réalisées dans un contexte économique-social où ces phénomènes sont en plein essor; elles sont limitées, dans leurs effets, par l'exiguité des ressources et l'instabilité démographique et sociale. Le milieu évolue et progresse d'une certaine manière, mais sous l'impulsion de forces dont la population française n'a pas le maniement et à l'action desquelles elle peut tout au plus s'adapter plus ou moins rapidement. Sans le concours de l'Eglise et les sacrifices incessamment renouvelés de générations successives de religieux et de religieuses, les initiatives de l'Etat auraient elles-mêmes plus ou moins atteint leurs fins, et peu de chose existerait aujourd'hui, des réalisations qui, malgré

leurs insuffisances à certains égards, s'étendent tout de même aujourd'hui à toutes les branches et à tous les niveaux de l'enseignement. Or, la tradition sociale du milieu canadien-français, l'inadaptation chronique de la politique, l'exigüité des ressources, l'instabilité sociale et démographique, la prépondérance nécessaire de l'Eglise en matière d'enseignement, tout cela explique à la fois les côtés forts et les côtés faibles de la situation actuelle. Et c'est de cela qu'il faut aujourd'hui partir pour ajuster et parfaire. Selon quels modes ?

### *Principes de base du régime scolaire*

Le régime scolaire de la province de Québec s'est édifié au long de l'histoire et repose encore aujourd'hui sur trois concepts principaux : la responsabilité des parents et la primauté de l'initiative privée; les droits de l'Eglise et par suite, dans un pays mixte, la confessionnalité; le concours de l'Etat. Ce n'est certes pas le lieu d'une dissertation théorique sur la valeur intrinsèque de ces principes et sur leur évolution historique. La question qui se pose à l'heure actuelle, du moins sous l'angle où nous abordons le problème de l'enseignement, ce n'est pas de savoir si la politique scolaire de la province les accepte ou les rejette, mais bien de savoir comment, dans le présent contexte économique-social, elle doit les interpréter, donc les transposer dans ses réalisations.

La responsabilité des parents en matière d'éducation est morale et financière. Leur responsabilité morale les accompagne, quelles que soient les circonstances, tant et aussi longtemps que leur autorité s'exerce sur leurs enfants et qu'ils peuvent, personnellement ou par mandataires, contribuer au développement de leur personnalité et à l'orientation de leur vie. Mais qu'est-ce que la responsabilité financière des parents en matière d'éducation et comment doit-elle être interprétée en regard, d'une part, des conditions économiques et sociales de l'époque actuelle, d'autre part, du principe aujourd'hui admis et de plus en plus largement pratiqué de la gratuité de l'enseignement — entendons du financement de l'enseignement par l'impôt. Du point de vue où nous nous plaçons, la question est importante, car elle a une incidence directe sur les budgets des corps publics chargés d'administrer l'école : municipalités scolaires et province.

Dans la province de Québec la loi reconnaît le principe de la gratuité de l'enseignement. Elle laisse cependant aux commissions scolaires la faculté d'exiger des parents une mensualité qui ne doit pas dépasser \$0.50 pour les sept premières années, et \$1 pour les 8e et 9e année. En pratique, un grand nombre de commissions scolaires ne se prévalent pas de la faculté que leur donne la loi à ce sujet.

Sauf cette restriction, les parents peuvent donc se considérer libres de toute responsabilité financière dès qu'ils ont acquitté leur part de la taxe scolaire. Mais cette responsabilité s'arrête-elle là envers tous leurs enfants, quels que soient les aptitudes et les talents de chacun ? D'autre part, la septième année d'étude correspond-elle comme niveau de formation aux exigences minimum du milieu social à l'heure présente ? Etant donné la complexité croissante des métiers et des fonctions, la pratique se répand dans les institutions publiques et dans les entreprises commerciales et industrielles d'exiger la huitième et même la neuvième année d'étude comme condition d'admission à un emploi, même le plus modeste. Car tout emploi s'insère dans un contexte professionnel et social de plus en plus intégré, dont tout travailleur doit avoir au moins l'intelligence générale. Faut-il en conséquence soutenir que la responsabilité financière des parents et de leurs mandataires, les corporations scolaires, s'élève pour tous les enfants à ce nouveau minimum et qu'elle continuera de s'étendre dans la mesure où les exigences du milieu social tendront à croître ?

Dans la province de Québec, au niveau post-élémentaire, la pratique a établi deux régimes distincts. Dans les écoles techniques et professionnelles ainsi que dans les écoles publiques de formation générale, catholiques et protestantes (primaires supérieures, *high schools*) les familles sont appelées à verser une rétribution mensuelle modeste, mais croissante. Des exemptions sont prévues pour les familles pauvres. Après la douzième année, la contribution des familles varie selon le type d'école que fréquentent les enfants. Dans les écoles de formation générale privées (collèges classiques ou scientifiques) qui ne reçoivent de l'Etat qu'une faible subvention, les parents assument le coût complet de l'enseignement dès la huitième année. Aussi ces institutions ne sont-elles accessibles aux familles de faibles revenus que parce que, de leur côté, le clergé et les ordres religieux qui en assurent le fonctionnement, les fournissent à peu près gratuitement de personnel administratif et enseignant.

Cette différence de régime est un des gros problèmes de la politique scolaire, problème dont la solution presse d'autant plus que les autres provinces canadiennes l'ont résolu à leur manière, et que, en régime fédératif et démocratique, les comparaisons entre les différentes parties d'un même pays, sans être nécessairement un argument, ont toujours une influence profonde sur les esprits. Au Nouveau-Brunswick, dans l'Ontario et toutes les provinces de l'Ouest, l'enseignement de formation générale est gratuit jusqu'à la douzième année, et même, dans l'Ontario, jusqu'à la fin de la treizième année (junior ou senior matri-

culation); à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard et dans la Nouvelle-Écosse l'enseignement est gratuit pour tous les enfants respectivement jusqu'à 14, 15 et 16 ans. Nous n'exprimons pas l'avis que la province de Québec devrait elle aussi adopter le régime de la gratuité jusqu'à tel ou tel niveau des études. Nous croyons cependant que d'une part, le principe de la responsabilité financière des parents en matière d'éducation étant le même pour toutes les classes sociales et que, d'autre part, la formation de chefs compétents et d'une élite intellectuelle étant pour un pays et pour un peuple aussi vitale que la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, les conditions financières d'accès aux écoles de toutes catégories devraient être entièrement révisées de telle manière que chacun puisse, sans en être empêché par des raisons d'argent, faire les études les plus conformes à ses aptitudes et à ses talents, et accéder ainsi aux fonctions où il pourra le plus complètement servir. Or, cette révision générale ne peut pas ne pas avoir une incidence budgétaire très considérable.

Autre raison pour laquelle le problème dont nous parlons doit être résolu le plus vite possible: le fait reconnu et de plus en plus évident que le clergé et les ordres religieux ne sont pas en état de porter plus longtemps, avec le seul concours des parents, le fardeau financier de l'enseignement secondaire et supérieur.

Dans la province de Québec, l'Église n'a pas eu depuis longtemps à revendiquer ses droits en matière d'éducation. Les circonstances historiques l'ont même amenée à les exercer avec une plénitude dont on ne trouverait probablement l'équivalent dans aucun autre pays à l'époque moderne—pour le plus grand bien de la population d'ailleurs. Le magistère de l'Église est indépendant, il va sans dire, du régime juridique et financier des institutions d'enseignement. Tout ce qu'elle demande, c'est la liberté. Mais nous l'avons rappelé, il y a un instant, sans son concours il existerait peu de chose d'un régime scolaire qui embrasse aujourd'hui toutes les branches de l'enseignement. Les ordres religieux, masculins et féminins, ont fourni pendant longtemps la quasi-totalité du personnel des écoles élémentaires, à des conditions financières dont un personnel laïc n'aurait pas pu se satisfaire. Ils en fournissent encore aujourd'hui une forte proportion. Quant à l'enseignement secondaire et supérieur, l'Église l'a créé de toute pièce et en a porté seule le fardeau financier jusqu'à une époque toute récente. Elle a même pu pendant longtemps à une certaine forme d'enseignement pratique en dispensant dans les séminaires ou les collèges et couvents créés par les ordres religieux un enseignement agricole, commercial ou ménager.

Mais aujourd'hui le clergé et les ordres religieux dont l'apostolat n'a cessé de s'étendre et de se diversifier n'ont ni le personnel ni les ressources financières qu'exigerait l'expansion de l'enseignement. Au surplus, l'Eglise n'a pas la charge des intérêts temporels et il ne lui appartient ni de créer ni de diriger l'enseignement technique dont notre époque a si grand besoin. Ainsi en est-il désormais de l'enseignement supérieur.

L'Etat a donc dû suppléer à l'initiative privée et à l'action de l'Eglise, à mesure que le milieu évoluant, il fallut créer des enseignements nouveaux. L'enseignement élémentaire et primaire supérieur a été organisé par les commissions scolaires sous l'autorité du Département de l'Instruction publique. La Province de son côté a mis sur pied l'enseignement technique et professionnel, urbain et rural, masculin et féminin; puis elle s'est portée à l'aide des universités, créant même de toute pièce des écoles supérieures d'agriculture, de génie, de commerce. Elle a enfin accordé de modestes subventions aux collèges classiques.

Or, aujourd'hui le personnel religieux ne suffisant plus, les collègues doivent recourir au personnel laïc. Et pour répondre à l'accroissement de la population, l'enseignement primaire supérieur crée des sections classiques. Et ainsi apparaît un problème sérieux, aux implications nombreuses, et dont la portée financière ira augmentant.

Le régime de l'enseignement sous l'angle où nous l'envisageons ici est donc en pleine évolution. L'Eglise invite les laïcs à partager des responsabilités dont elle a été longtemps seule à porter le fardeau; les laïcs, c'est-à-dire d'une part les professeurs, d'autre part les parents, les commissions scolaires et la Province elle-même. Est-ce à dire que l'enseignement secondaire va changer d'esprit parce que peu à peu changent ses structures juridiques et administratives? Ici s'impose l'effort d'interprétation des normes traditionnelles. D'une part, il est désirable que les laïcs accèdent de plus en plus nombreux à toutes les fonctions et à tous les niveaux de l'enseignement, car c'est pour un peuple l'un des grands modes de formation d'une élite intellectuelle. D'autre part, il est encore plus désirable que la participation généralisée des laïcs aux carrières diverses de l'enseignement n'entraîne pas un fléchissement de l'esprit chrétien dont l'enseignement doit plus que jamais être animé. Durant la période de transition dans laquelle la Province est à ce point de vue engagée, la collaboration de l'Eglise et des corps publics investis de l'autorité en matière d'enseignement est une condition de concorde et de véritable progrès.

Les devoirs de l'Etat en matière d'éducation doivent être considérés en fonction des problèmes complexes que pose à l'heure actuelle l'interprétation des deux autres concepts directeurs de la politique scolaire. Dans la pensée chrétienne, l'Etat n'est pas le maître du bien commun : il en est le gardien et son rôle en est d'abord un de coordonnateur des initiatives diverses des individus et des groupes qui vivent et évoluent dans ses cadres. Mais la politique scolaire est bien le domaine où l'Etat moderne, sous prétexte de simplicité administrative, de progrès techniques ou économiques, peut le plus facilement être induit en tentation de dirigisme, voire de totalitarisme. L'étatisme et ses facilités apparentes sont au surplus une tentation des sociétés contemporaines. Il s'agit donc de créer la formule qui, tout en laissant aux individus, aux corps publics intermédiaires et à l'Etat les responsabilités qui leur incombent respectivement, en stimulera et en coordonnera l'exercice en vue de l'efficacité maximum. La condition de succès d'une telle formule, c'est l'existence dans toutes les classes sociales d'une haute et forte pensée sociale et politique.

### *Les grands facteurs du problème de l'enseignement*

Pour prendre une vue d'ensemble du problème de l'enseignement comme il se pose aujourd'hui et se posera au cours des années à venir dans la Province et en évaluer les exigences financières, il faut considérer simultanément les cinq grands facteurs suivants :

1) L'augmentation rapide d'une population d'âge scolaire qui a toujours été et demeure proportionnellement plus nombreuse que partout ailleurs au Canada; du fait même, si la province de Québec veut assurer à ses jeunes générations des facilités et une qualité d'enseignement comparables à celles des autres provinces, les budgets scolaires sont destinés au cours des prochaines années à absorber une part croissante des sommes disponibles pour l'administration publique.

2) L'élévation en ces dernières années du taux de fréquentation scolaire et la perspective d'une accélération du rythme à mesure que le milieu économique-social évolue et que, par suite, le besoin de plus d'instruction se fait sentir dans des couches de plus en plus étendues de la population.

Ces deux faits sont évidemment les éléments de base du problème de l'enseignement; ils en donnent la mesure, nous le verrons dans un instant, par l'analyse des statistiques. Mais nous n'aurions de l'aspect

financier de ce problème qu'une vue incomplète, si nous néglignons les autres faits suivants :

3) Le développement des institutions existantes et la création, pour répondre aux besoins d'une économie en pleine expansion et en pleine évolution, de nouveaux centres de spécialisation au niveau technique et au niveau universitaire et des organismes de recherche sur lequel doit s'appuyer l'enseignement supérieur.

4) L'intégration au régime financier des écoles de la Province des institutions privées (collèges, universités) dont le financement a été jusqu'ici à la charge des parents et de l'Eglise; l'inaptitude de plus en plus marquée du clergé et des ordres religieux à fournir aux conditions financières qui ont été jusqu'ici la règle, le personnel des écoles de formation générale de niveau secondaire et la nécessité corrélative de recourir de plus en plus au personnel laïc à des conditions financières inévitablement plus onéreuses.

5) La définition des bases économiques et juridiques de la profession enseignante, aux trois niveaux élémentaire, secondaire et universitaire. C'est la condition première d'un recrutement qualifié et stable, lui-même condition de l'efficacité et du progrès de l'enseignement. Le sujet a donné lieu à beaucoup de discussion en ces dernières années; la tendance générale est de comparer les traitements du personnel catholique à ceux du personnel protestant et de réclamer la parité. La comparaison ne vaut qu'en apparence, car les milieux protestants de la province de Québec et du reste du Canada se plaignent eux aussi de la pénurie du personnel enseignant: preuve que si les conditions de travail y paraissent meilleures que dans les milieux catholiques, elles ne peuvent servir de normes, et qu'il faudrait étudier le problème dans son ensemble, en considérant à la fois tous les éléments essentiels à la stabilité et au progrès normal d'une profession dans un milieu donné.

En admettant que ces facteurs jouent déjà et vont continuer de jouer simultanément, faisons l'analyse des deux premiers dont les autres tirent leur pleine signification: l'augmentation de la population et l'élévation du taux de fréquentation scolaire.

## La population étudiante

### *Les inscriptions scolaires de 1930 à 1953*

De 1930 à 1953, sauf pendant la dernière guerre et les années qui suivirent immédiatement, les inscriptions scolaires aux cours régu-

liers du jour, dans les écoles de toutes catégories (primaires, secondaires, universitaires, catholiques et protestantes, masculines et féminines) ont dans la Province augmenté de façon constante. Ainsi, les inscriptions de l'année 1952-53 marquent une augmentation de 34.7% sur celles de 1930-31.

Cette augmentation s'explique d'abord par l'accroissement considérable, soit 28.5%, de la population d'âge scolaire de 5 à 24 ans; mais le taux lui-même de la fréquentation a aussi augmenté puisqu'il est passé de 50.1% en 1940-41 à 53.9% en 1952-53 comme l'indique le tableau I ci-après. La fréquentation scolaire est donc meilleure en 1952-53 qu'en 1940-41. Comme, au moins depuis 1946-47, le taux de fréquentation<sup>1</sup> est devenu constant dans l'enseignement élémentaire, il faut en conclure que l'augmentation du taux général de fréquentation scolaire est attribuable au fait qu'une plus grande proportion d'enfants s'inscrivent au cours post-élémentaire.

**TABLEAU I**  
**Progression des inscriptions aux cours réguliers du jour**  
**dans l'ensemble des écoles québécoises de 1930 à 1953**

<i>Année</i>	<i>Inscriptions</i>		<i>Population de 5 à 24 ans</i>		<i>Taux de fréquentation<sup>1</sup></i>
	<i>'000</i>	<i>Indice</i>	<i>'000</i>	<i>Indice</i>	
1930-31	636	100.0	1,237	100.0	51.4
1940-41	684	107.6	1,365	110.4	50.1
1944-45	663	104.3	1,377	111.3	48.1
1946-47	683	107.4	1,404	113.5	48.6
1947-48	700	110.1	1,424	115.1	49.2
1948-49	722	113.6	1,447	117.0	49.9
1949-50	754	118.6	1,474	119.2	51.2
1950-51	776	122.1	1,503	121.5	51.6
1951-52	814	128.0	1,546	125.0	52.7
1952-53	857	134.8	1,589	128.5	53.9

Quoi qu'il en soit, au point de vue où nous nous plaçons, une question essentielle se pose : la population scolaire de la Province est-elle assez nombreuse? Et faut-il en prévoir une augmentation plus ou moins considérable?

(1) C'est-à-dire les inscriptions en pourcentage de la population de 5 à 24 ans.

*Etat des inscriptions de la 1ère à la 12e année dans l'ensemble des écoles catholiques de la province de Québec en 1952-53*

Quelles que soient les normes d'après lesquelles on interprète les inscriptions dans les écoles catholiques de formation générale, primaires et secondaires de la province de Québec, qu'on les compare aux inscriptions considérées comme *théoriquement possibles* par la psychologie expérimentale ou aux inscriptions réelles dans des institutions analogues (les écoles protestantes de la Province, par exemple), on doit conclure que ces inscriptions sont inférieures aux objectifs normaux de tout système de formation générale.

De fait, si l'on compte toutes les inscriptions dans tous les genres d'institutions catholiques de formation générale, on constate que 68.5% des garçons parviennent au niveau d'une septième année primaire, 34.5%, au niveau d'une neuvième année et 15.4% au niveau d'une onzième année. Or, en théorie il pourrait y en avoir, aux mêmes degrés, 84.4%, 56.8% et 27.8%. Les effectifs du cours complémentaire (8e et 9e années de tous les genres de formation générale, y compris le cours classique et le cours secondaire moderne) ne représentent que 51.3% du nombre d'élèves théoriquement possible et ceux des cours supérieurs (10e à 12e année), que 26.7%.

Un tel décalage peut s'expliquer de deux façons : les enfants d'âge scolaire ne demeurent pas assez longtemps à l'école pour parvenir au niveau de formation générale qui correspondrait à leurs aptitudes, ou bien, même s'ils fréquentent l'école assez longtemps, leurs progrès académiques sont trop lents pour que, au terme de leur fréquentation scolaire, ils aient atteint le degré auquel leurs aptitudes les destinaient.

Ces deux explications très générales semblent les seules possibles, mais elles n'ont pas l'une et l'autre, pour éclairer le problème, une égale importance. La seconde explication est strictement pédagogique, et la transformation qu'elle exigerait dans les méthodes d'enseignement ou le système des promotions académiques n'aurait que de modestes conséquences administratives et financières, car les effectifs étudiants ou le personnel enseignant ne seraient guère modifiés. En revanche, si la première explication est exacte, elle pourrait avoir des conséquences administratives considérables, car elle exigerait le prolongement de la période de fréquentation et augmenterait du même coup le nombre des élèves dans les écoles.

La loi de fréquentation scolaire n'oblige les enfants à demeurer à l'école que jusqu'à l'âge de 14 ans.<sup>1</sup> En réalité, en 1950-51, il ne restait plus, dans les écoles catholiques, que 57% environ des garçons de 14 ans. Cela s'explique en partie par le manque d'organisation scolaire dans certaines régions éloignées de la Province, et en partie par l'insuffisance du contrôle de la fréquentation scolaire.

Or, d'après les données de la psychologie sur le développement et le rythme possible des progrès académiques des écoliers, 74.2% seulement des enfants pourraient à 14 ans, avoir atteint le niveau de la 7e année. L'insuffisance de la fréquentation scolaire à 14 ans et après 14 ans s'ajouterait donc aux deux facteurs précédents pour expliquer pourquoi seulement 68.5 des garçons parviennent à la 7e année primaire dans les écoles catholiques de la Province.

Jusqu'à quel âge faudrait-il que la fréquentation se prolonge pour que se réalise l'idéal théorique que nous avons énoncé plus haut, comme il se réalise d'ailleurs dans les écoles protestantes de la Province? <sup>2</sup> C'est à 16 ans seulement que 84.4% des enfants pourraient avoir atteint ou dépassé la 7e année. Partant de là, il faudrait, pour que tous les enfants suffisamment doués parviennent à la 7e année, que la fréquentation scolaire soit prolongée jusqu'à 16 ans pour la totalité des enfants.

Une telle mesure de portée générale serait-elle opportune? Nous ne pouvons nous prononcer sur le sujet, et nul ne le saurait d'ailleurs sans s'être enquis des conditions propres aux différents milieux sociaux au stage présent de l'évolution économique-sociale de la Province. Ainsi par exemple, dans les milieux ruraux et surtout dans les régions marginales, la rareté et le coût élevé de la main-d'oeuvre agricole obligent souvent les chefs de famille à écourter l'année scolaire de leurs enfants plus âgés et à les retirer tôt de l'école. Dans les villes, des chefs de famille nombreuses comptent sur l'aide de leurs enfants dès qu'il leur est possible de s'employer lucrativement. A ce point de vue encore la comparaison avec les milieux protestants est inopportune, car ces deux populations n'ont pas eu la même histoire et ne vivent pas dans les mêmes conditions. Si donc, la loi actuelle de fréquentation n'a pas donné tous les résultats que ses auteurs en attendaient, il faudrait, avant d'en accroître les exigences, prendre le moyen de les lui faire produire.

Tout cela dit cependant sans nier l'importance de relever le taux général de fréquentation scolaire et d'en arriver le plus tôt possible

---

(1) *Code scolaire de la province de Québec*, 1950, article 290-A.

(2) Cf. à ce sujet l'annexe, *Contribution à l'étude des problèmes et des besoins de l'enseignement dans la province de Québec*.

au plus haut niveau pratiquement réalisable, car le progrès et l'avenir de la Province tiennent d'abord à la qualité de ses effectifs humains.

### *Prévisions*

Quoi qu'il en soit, nous pouvons formuler des prévisions empiriques, en ce sens qu'elles projettent dans l'avenir les tendances observées au cours des dernières années de l'évolution des inscriptions scolaires. La validité de ces prévisions dépend entièrement de la permanence des facteurs qui ont permis les progrès réalisés entre 1946-47 et 1952-53, cette période ayant été choisie comme base. Ces facteurs sont doubles : d'une part, les populations d'âge scolaire et de l'autre, le taux de fréquentation.

Le premier est relativement facile à évaluer, car les naissances et les mortalités probables, dont il suffit de tenir compte dans le calcul des populations prévisibles au cours de la période considérée, sont des variables dont le comportement est assez bien connu. Mais le second est une "mesure" beaucoup plus difficile à manipuler avec certitude, car elle peut varier de façon notable sous l'action de causes accidentelles ou fort contingentes, en grande partie imprévisibles, depuis les conditions économiques du milieu jusqu'à l'attitude plus ou moins positive des parents à l'égard de l'éducation scolaire, en passant par la politique scolaire des autorités administratives et académiques. Quoi qu'il en soit, le tableau II ci-après tente d'évaluer ce qui se passera d'ici 1960-61, 1965-66 et 1970-71, si la population d'âge scolaire et le taux de fréquentation continuent de croître au même rythme que durant la période 1944-45 à 1952-53. Dans le cas du taux de fréquentation le tableau présente deux hypothèses : la première (a) projette dans l'avenir le taux d'accroissement de la période antérieure; la seconde (b), par souci de prudence, n'admet qu'un rythme d'augmentation des deux-tiers de celui de la période précédente.

On peut tenir pour certain que les prévisions touchant l'augmentation de la population d'âge scolaire se réaliseront au moins comme ordre de grandeur et que cette population sera en 1960-61 de 20 à 22% en 1965-66 de 40 à 42% et en 1970-71 de 60 à 62% plus élevée qu'en 1952-53.

Si d'autre part se réalise l'hypothèse la plus optimiste quant au taux de fréquentation savoir que l'augmentation continuera au rythme de la période 1944-45 à 1952-53 la population scolaire aura, par rapport à cette dernière date, augmenté de 37% en 1960-61, de 69% en 1965-66 et de 103% en 1970-71. Dans l'hypothèse la moins optimiste ces pourcentages s'établiraient respectivement pour les mêmes années à 32, 60 et 88.

Ce serait évidemment peine perdue de prétendre démontrer la plus ou moins grande *probabilité* de chaque série de prévisions. Les trois hypothèses sont *possibles*, car elles sont toutes inférieures à ce qu'on pourrait appeler *l'idéal*. Nous pouvons tout au plus formuler le voeu que la plus "optimiste" se réalisera, parce que l'on se rapprocherait ainsi davantage de l'idéal de tout système scolaire : permettre aux jeunes générations d'atteindre les niveaux et types de formation scolaire correspondant à leurs aptitudes.

TABLEAU II

Prévision des populations scolaires québécoises  
dans l'ensemble des écoles de toutes catégories  
aux cours réguliers du jour de 1953-54 à 1970-71

Année	Population de 5 à 24 ans	Taux de fréquentation <sup>1</sup>		Inscriptions en milliers		Inscriptions en indice 1952-53 = 100.	
		(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
1953-54	1,588,183	54.78	54.49	870.0	865.4	101.5	101.0
1954-55	par interpolation			906.0	896.2		
1955-56	1,671,193	56.54	55.67	944.9	930.4	110.3	108.6
1956-57				985.0	967.0		
1957-58				1,031.0	1,006.5		
1958-59	par interpolation			1,077.0	1,046.0		
1959-60				1,127.0	1,087.5		
1960-61	1,928,440	60.94	58.62	1,175.2	1,130.5	137.1	131.9
— — —	— — —	— — —	— — —	— — —	— — —	— — —	— — —
1965-66	2,227,893	65.34	61.57	1,455.7	1,371.7	169.9	160.1
— — —	— — —	— — —	— — —	— — —	— — —	— — —	— — —
1970-71	2,498,558	69.74	64.52	1,742.5	1,612.1	203.3	188.1

(1) Voir la note du tableau I. — (a) représente l'augmentation du taux de fréquentation au rythme annuel moyen (0.88) observé de 1946-47 à 1952-53 tandis que (b) représente l'augmentation du taux de fréquentation aux deux tiers du rythme précédent, soit 0.59.

### Le problème financier

#### *Le coût de l'enseignement dans la province de Québec, de 1944-45 à 1952-53*

Dans les perspectives démographiques des pages précédentes comment se posera le problème financier de l'enseignement au cours des années à venir ?

Exprimés en dollars courants, les budgets de l'enseignement dans la province de Québec ont presque triplé entre 1944-45 et 1952-53. Toutefois, si on exprime ces dépenses en dollars constants, non seulement on constate que l'augmentation ne s'établit qu'à 81%, mais aussi que la plus grande partie de cette augmentation s'est produite entre 1944-45 et 1947-48 (52%). Durant cette période de trois ans, les dépenses, en dollars constants, ont augmenté à un rythme nettement plus rapide que les inscriptions scolaires (52% par rapport à 5.6%); mais par la suite, de 1947-48 à 1952-53, l'augmentation des dépenses est à peu près la même que l'augmentation des inscriptions scolaires (28% par rapport à 24%), même si elle n'est pas tout-à-fait aussi régulière (à cause d'une légère baisse en 1948-49 et en 1951-52, baisse d'ailleurs compensée par des "progrès" plus marqués en 1949-50 et 1952-53). L'évolution du *coût per capita* confirme les observations ci-dessus. Après une hausse rapide en 1947-48, le coût per capita demeure à peu près stable, jusqu'en 1952-53.

En d'autres termes, bien que les sommes dépensées pour l'enseignement dans la Province par les institutions gouvernementales ou autres aient augmenté de façon notable de 1947-48 à 1952-53, cette augmentation n'a fait que correspondre à l'augmentation des populations scolaires. Le montant réel dépensé pour chaque étudiant est demeuré le même. Le tableau III ci-après résume cet ensemble de constatations.

Les données du tableau peuvent s'interpréter de deux façons. Ou bien le coût réel des services et des biens que comporte l'enseignement dans son ensemble n'aurait pas varié de 1947-48 à 1952-53, ce qui signifierait, par exemple, que le personnel enseignant n'est pas mieux rémunéré en 1952-53 qu'en 1947-48, et quelque chose d'analogue pour les autres catégories de dépenses; ou bien les services et les biens dont nous venons de parler coûtent réellement plus cher, et c'est alors la quantité ou la qualité pour chaque étudiant qui aurait diminué.

Ce dernier phénomène s'est certainement produit dans le cas du personnel enseignant, puisque le nombre d'élèves par classe a augmenté au cours de la période étudiée. Nous ne pouvons malheureusement pas vérifier à l'aide des statistiques disponibles si la même chose s'est produite dans les autres catégories de dépenses. Il faudrait donc à ce point de vue continuer l'étude afin d'établir qu'elle a été l'incidence réelle sur l'enseignement de la poussée inflationnaire des dernières années.

**TABLEAU III**

**Dépenses et coût per capita de l'enseignement dans la Province  
de 1944-45 à 1952-53**

Année	DEPENSES GLOBALES				Inscriptions aux cours réguliers du jour seulement		DEPENSES PER CAPITA	
	dollars courants		dollars constants				dollars courants	dollars constants
	\$'000	Indice	\$'000	Indice	'000	Indice	\$	\$
1944-45	60,550	100.0	48,247	100.0	663	100.0	91.33	72.77
1947-48	100,178	165.4	73,337	152.0	700	105.6	143.11	104.77
1948-49	108,999	180.0	72,089	149.4	722	108.9	150.97	99.85
1949-50	127,463	210.5	79,120	164.0	754	113.7	169.05	104.93
1950-51	138,914	229.4	82,100	170.2	776	117.0	179.01	105.80
1951-52	154,189	254.6	81,238	168.4	814	122.8	189.42	99.80
1952-53	172,740	285.3	87,287	180.9	857	129.3	201.56	101.85

Nous savons déjà par le tableau II de quelle façon évolueront les populations scolaires au cours des prochaines années. Si nous savions quel sera le coût par étudiant de l'enseignement, aux mêmes dates, il serait facile de calculer des estimés plausibles, sinon probables, des dépenses totales que l'on peut prévoir.

Mais précisément, le coût par étudiant est susceptible de varier d'une année à l'autre et ces variations ne sont pas faciles à prévoir, puisqu'elles dépendent des conditions économiques et que celles-ci, à leur tour, subissent profondément l'influence d'événements aussi aléatoires et imprévisibles que les variations de la conjoncture internationale, par exemple.

Deux hypothèses peuvent être envisagées : 1) la poussée inflationnaire des dernières années fléchit et les prix se stabilisent au niveau actuel, ou bien, 2) les prix continuent de monter mettons au rythme moyen de la période 1947-53. Le tableau IV ci-après donne une idée de ce qui arriverait dans ce dernier cas selon que les inscriptions dans les écoles évoluent elles-mêmes au rythme, soit de l'une soit de l'autre des hypothèses formulées au tableau II. Le coût per capita s'élèverait de \$211 environ en 1953-54 à \$268 en 1960-61, et le budget scolaire, de \$183 millions à \$315 millions dans l'hypothèse des inscriptions les plus hautes, et de \$183 millions à \$303 millions dans l'hypothèse des moins nombreuses inscriptions. Si les prix se stabilisent, le coût per capita demeure sensiblement le même et le budget de l'enseignement croît en proportion du nombre des inscriptions, soit de \$183 millions à \$248 millions dans la première hypothèse et de \$183 millions à \$238 millions dans la seconde.

**TABLEAU IV**  
**Prévisions des dépenses pour l'enseignement dans la Province**  
**de 1953-54 à 1960-61**

Année	Inscriptions prévues		Coût prévu per capita	Dépenses globales prévues			
	(a)	(b)		(a)		(b)	
	'000	'000	\$	\$'000	Indice <sup>1</sup>	\$'000	Indice <sup>1</sup>
1953-54	870	865	210.96	183,535	106.3	182,480	105.7
1954-55	906	896	220.36	199,646	115.6	197,443	114.3
1955-56	945	930	229.76	217,123	125.7	213,677	123.7
1956-57	985	967	237.91	234,341	135.7	230,059	133.2
1957-58	1,031	1,007	246.06	253,688	146.9	247,782	143.5
1958-59	1,077	1,046	254.21	273,784	158.5	265,904	154.0
1959-60	1,127	1,088	261.26	294,440	170.5	284,251	164.6
1960-61	1,175	1,131	268.31	315,264	182.5	303,459	175.7

(1) 1952-53 égale 100.

Mais ces prévisions ne tiennent compte ni des ajustements de traitement ni des modifications au mode de financement des constructions scolaires en vue de prévenir l'endettement massif des commissions et le transfert périodique au gouvernement de la province des dettes accumulées.

Chose certaine, quel que puisse être le comportement des prix au cours des années à venir, la participation des laïcs à l'enseignement secondaire ira croissant, et les traitements du personnel enseignant devront, de toute nécessité, être relevés, du niveau élémentaire au niveau universitaire. L'insuffisance des traitements du personnel enseignant est un thème sur lequel un nombre imposant de mémoires se sont accordés. La pénurie de maîtres est en voie de prendre des proportions alarmantes. Or, le seul fait de porter le traitement des instituteurs catholiques au niveau des traitements des instituteurs protestants augmenterait d'environ \$20 millions le budget de l'enseignement en 1960-61. Pourtant, nous l'avons vu, les traitements des instituteurs protestants ne peuvent être considérés comme une norme, puisque la pénurie du personnel est aussi grave dans les milieux protestants que dans le secteur catholique. Il faudra, comme nous l'avons dit, étudier le régime général des traitements et le modifier en vue d'assurer, pour autant qu'en cette matière les motifs économiques sont déterminants, le recrutement normal de la profession. Un tel remaniement se traduira par une charge assez lourde sur le budget de l'enseignement. Quant à la participation des laïcs à l'enseignement secondaire, nul ne saurait dire à quel rythme ni selon quel mode elle se développera, ni quelle augmentation de dépenses

elle entraînera au cours des années à venir. Il faudra cependant compter en millions de dollars additionnels.

Enfin, pour assurer le financement des constructions nouvelles sans endettement exagéré des commissions scolaires, plusieurs millions devront être ajoutés au budget annuel. Si l'on en juge par ce qui s'est passé avant 1946 et depuis lors, pour financer une proportion suffisante des constructions nouvelles à même le revenu, il faudrait ajouter au budget annuel de l'enseignement de 8 à 10 millions de dollars.

Or, ces prévisions en ce qui concerne les traitements et le financement des constructions scolaires sont formulées en termes généraux. La hausse des traitements aura une incidence budgétaire d'autant plus accentuée que les inscriptions augmenteront surtout dans les classes supérieures de l'enseignement primaire et secondaire et qu'ainsi un personnel plus spécialisé sera requis. Quant au financement des constructions scolaires, il est difficile de formuler une règle générale : la situation varie d'un centre et d'une région à l'autre. Certaines municipalités scolaires en pleine expansion doivent construire de nouvelles écoles tous les deux, trois, quatre ou cinq ans; d'autres, au contraire, sont stables et n'ont à renouveler leurs écoles que de génération en génération. Une règle uniforme ne peut donc répondre à tous les cas. Pour déterminer une politique, il faudrait s'appuyer sur l'expérience des années antérieures, et tenir compte des transformations plus ou moins marquées d'une région à l'autre du milieu économique-social.

Bref, quel que soit le mouvement des prix au cours des cinq ou dix prochaines années, le budget général de l'enseignement est destiné à augmenter dans de fortes proportions. Et seule une enquête comme celle que nous recommandons plus haut pourrait apporter sur le sujet assez de lumière.

### *Le partage institutionnel du financement de l'éducation dans la Province*

En 1944-45, le gouvernement provincial contribuait nettement moins que les commissions scolaires au financement de l'éducation. En 1947-48, ses contributions atteignent un sommet, puis elles se stabilisent à environ 33% du budget global de l'enseignement. Les contributions des commissions scolaires évoluent, grosso modo, en sens inverse. Au moment où les contributions du gouvernement atteignent leur plus haut niveau, elles atteignent leur plus bas, après quoi, elles reprennent le pas sur les premières et maintiennent leur position en 1952-53.

**TABLEAU V**

**Le partage institutionnel des dépenses en 1960-61**

	DEPENSES EN 1960-61			
	Total	Gouvernement provincial	Corporations scolaires	Autres institutions
	\$'000	\$'000	\$'000	\$'000
<b>A.—Dans l'hypothèse où les populations scolaires augmenteraient au 2/3 du rythme constaté entre 1946-47 et 1952-53.</b>				
1.—Si le coût per capita évolue comme au cours de la période 1944-45 à 1952-53.				
a—Montant .....	303,459	106,211	121,384	75,865
b—Augmentation par rapport à 1952-53 .....	130,719	48,639	53,216	30,082
c—Augmentation constatée de 1944-45 à 1952-53 .....	112,190	41,437	38,599	31,725
2.—Si le coût per capita est majoré de certaines améliorations dans les salaires du personnel enseignant catholique				
a—Montant .....	323,794	113,328	129,518	80,949
b—Augmentation par rapport à 1952-53 .....	151,054	55,756	61,350	35,166
c—Augmentation constatée de 1944-45 à 1952-53 .....	112,190	41,437	38,599	31,725
<b>B.—Dans l'hypothèse où les populations scolaires augmenteraient au même rythme qu'entre 1946-47 et 1952-53.</b>				
1.—Si le coût per capita évolue comme au cours de la période 1944-45 à 1952-53				
a—Montant .....	315,264	110,342	126,106	78,816
b—Augmentation par rapport à 1952-53 .....	142,524	52,770	58,038	33,033
c—Augmentation constatée de 1944-45 à 1952-53 .....	112,190	41,437	38,599	31,725
2.—Si le coût per capita est majoré de certaines améliorations dans les salaires du personnel enseignant catholique				
a—Montant .....	336,391	117,737	134,556	84,098
b—Augmentation par rapport à 1952-53 .....	163,651	60,165	66,388	38,315
c—Augmentation constatée de 1944-45 à 1952-53 .....	112,190	41,437	38,599	31,725
<b>Répartition proportionnelle des dépenses en 1952-53 .....</b>	<b>100.0</b>	<b>35%</b>	<b>40%</b>	<b>25%</b>

Un phénomène analogue s'est produit dans le cas des institutions privées. Quant aux contributions du gouvernement fédéral, elles oscillent entre .7% et 2.8% (enseignement technique), ce qui montre bien le peu de place qu'elles tiennent dans l'ensemble du budget provincial de l'éducation.

Supposons que le gouvernement provincial, les commissions scolaires et les "autres institutions" se partagent en 1960-61 les dépenses de l'éducation exactement dans les mêmes proportions qu'en 1952-53; arrondissons les chiffres et négligeons les contributions du gouvernement fédéral; les parts respectives du gouvernement provincial, des commissions scolaires et des "autres institutions" s'établiraient à 35%, 40% et 25%.

En fonction des deux hypothèses que nous avons faites au sujet de l'augmentation des populations scolaires, et en fonction, pour chacune de ces hypothèses, d'une évolution du coût per capita indentique à celle qui s'est produite entre 1944-45 et 1952-53, ou de la majoration du coût per capita consécutive à l'élévation des traitements des instituteurs et professeurs, les gouvernements, les commissions scolaires et les "autres institutions" se partageraient, en 1960-61, les dépenses de l'enseignement de la façon indiquée au tableau V (page précédente).

On peut évidemment parmi les diverses hypothèses de ce tableau, choisir les plus conservatrices: prétendre par exemple que d'ici 1960-61 les inscriptions ne croîtront pas au même rythme que durant la période antérieure; que les prix se stabiliseront et que le coût per capita de l'enseignement demeurera à peu près ce qu'il est aujourd'hui; que les traitements du personnel enseignant devront être augmentés, mais que la pénurie de maîtres étant un mal commun à tous les pays de l'Amérique du Nord, il n'y a pas lieu pour la province de Québec de se hâter particulièrement, etc. Toutes les attitudes sont permises.

Mais puisqu'il s'agit de choisir entre des possibilités diverses, optons nous-mêmes pour la première série de prévisions du tableau V (série A, 1 et 2), qui, fondée, d'une part, sur des minimums en matière d'inscriptions et de traitements, et d'autre part, sur la hausse continue au rythme des dernières années du coût per capita, réalise une sorte de moyenne des hypothèses possibles. Dans ces perspectives, le budget général de l'enseignement s'élèverait en 1960-61 à \$323 millions, en augmentation de \$151 millions sur 1952-53; la part du gouvernement de la province (35%) s'établirait à \$113 millions (augmentation de \$55 millions), celles des commissions scolaires (40%) à \$129 millions (augmentation de \$61 millions) et celle des institutions privées (25%), à \$80 millions (augmentation de \$35 millions).

Le nombre des inscriptions allant croissant, il est normal que le budget général de l'enseignement aille aussi croissant et que l'augmentation des prochaines années soit plus forte que celle de la période correspondante — surtout s'il y a hausse générale des traitements. Une augmentation de \$151 millions pour les huit années 1952-53-1960-61 ne paraît donc pas exagérée par rapport à l'augmentation de \$112 millions des huit années précédentes.

Pour le gouvernement de la province, un budget d'enseignement de \$113 millions représenterait environ 20% de son budget général en supposant que celui-ci augmente d'ici 1960-61 autant qu'il a augmenté de 1944-45 à 1952-53. Ce n'est pas une proportion exagérée eu égard à l'étendue des besoins; effectivement, le budget de l'enseignement a déjà représenté une proportion plus considérable du budget général (23% en 1947-48), et pour lui redonner en 1960-61 la même importance relative, il faudrait le porter à \$130 millions environ. Mais ce qui importe, ce n'est pas que le budget de l'éducation représente tel ou tel pourcentage du budget général, c'est que d'une année à l'autre, il réponde convenablement aux besoins.

Dans le cas des commissions scolaires, l'augmentation prévue serait nettement supérieure à celle qui s'est produite de 1944-45 à 1952-53; \$61 millions contre \$38 millions. Or, durant la période antérieure, les commissions scolaires, pour faire face à leurs obligations, se sont endettées au point qu'en 1946, le gouvernement a dû se porter à leur secours, et qu'en 1952-53, elles avaient de nouveau accumulé une dette considérable. L'accroissement prévu de leurs charges d'ici 1960-61 posera donc un gros problème; il y a lieu de se demander si elles pourront assumer les 40% du budget général de l'éducation que les présents calculs leur attribuent. Si le réaménagement des taxes locales ne leur permettait pas de faire face à leurs obligations, une partie du fardeau devrait être transféré au gouvernement provincial, dont le budget d'éducation s'alourdirait d'autant.

On pourrait évidemment supposer que contrairement à l'hypothèse ci-dessus, les prix se stabiliseront et que le coût per capita de l'enseignement (à l'exclusion de la hausse des traitements) demeurera à peu près à son niveau actuel. Nos prévisions n'en seraient cependant pas fondamentalement changées; les budgets resteraient en deça de ce que nous avons calculé, mais le rendement de plusieurs des impôts dont s'alimentent le trésor provincial et la caisse des commissions scolaires croîtrait proportionnellement moins; en fin de compte, le problème resterait à peu près le même, et pour le gouvernement et pour les commissions scolaires.

Mais on peut aussi prendre la position inverse et supposer que c'est la deuxième série de prévisions (B 1 et 2) du tableau V qui se réalise; que les inscriptions continuent de croître au rythme des années antérieures, que le coût per capita augmente lui aussi au rythme moyen de la période précédente, que les traitements sont ajustés au niveau qu'exige la stabilité de la profession enseignante, etc. Dans ces perspectives, tous nos calculs sont dépassés et les problèmes que nous avons indiqués se posent dans toute leur ampleur.

### *Le cas des institutions privées*

S'il y a lieu de se demander comment les commissions scolaires parviendront au cours des cinq ou dix prochaines années à s'acquitter d'obligations financières rapidement croissantes, à plus forte raison peut-on se poser la même question au sujet des institutions privées (collèges, universités). D'après les prévisions les plus conservatrices du tableau V, le budget global de ces institutions pourrait atteindre en 1960-61 plus de 80 millions, en augmentation de 35 millions sur 1952-53; il s'élèverait à plus de \$84 millions si les prévisions les plus ambitieuses se réalisent.

Pourquoi prévoir une si forte augmentation? L'évaluation des budgets à venir suppose que non seulement la population d'âge scolaire mais aussi le taux de fréquentation des écoles continueront de croître au rythme de la période antérieure (1945-47 à 1952-53). Or, comme au niveau élémentaire, surtout dans les classes inférieures, le taux de fréquentation se rapproche de la normale, l'augmentation résultera surtout de l'inscription dans les écoles des élèves d'âge post-élémentaire, c'est-à-dire des classes de 8e, 9e et plus. Ce sont donc, dans le secteur de l'enseignement de formation générale, les écoles primaires supérieures et les collèges qui auront à répondre à l'augmentation du taux de fréquentation.

Et ici apparaît dans toute son étendue le problème déjà signalé, et qu'a fait naître la création des écoles primaires supérieures et le régime de quasi-gratuité de ces écoles, par rapport au coût de l'enseignement de même niveau dans les institutions privées.

La première question qui se pose est celle de savoir si les commissions scolaires doivent avoir la responsabilité de l'enseignement post-élémentaire et jusqu'à quel niveau des études. C'est en somme la question que nous nous sommes posée plus haut en évoquant les exigences croissantes du milieu social quant au niveau minimum de formation de tout candidat à un emploi. La question est capitale, car si les commis-

sions scolaires n'assumaient que l'enseignement élémentaire considéré lui-même comme terminé avec la septième année d'étude, leur problème financier serait aisément réglé. La responsabilité financière de l'enseignement post-élémentaire de formation générale incomberait alors aux institutions privées et au gouvernement de la Province, et le régime financier à établir résulterait d'une réinterprétation du principe de la responsabilité des parents et de la responsabilité de l'Etat. Le problème financier ne serait ni moins étendu ni moins complexe, il engagerait des responsabilités différentes.

Mais si les commissions scolaires doivent assumer l'enseignement post-élémentaire jusqu'à la douzième année (jusqu'à la onzième quand sera réalisé le projet de coordination actuellement en voie d'application), le problème subsiste intégralement du financement de leurs obligations. Et il se complique du fait que les commissions scolaires ne sont pas toutes en état d'organiser cet enseignement au complet, parce que le milieu qu'elles ont à desservir n'en justifierait pas les frais. Une certaine régionalisation de l'enseignement post-élémentaire devrait donc être envisagée. Nous y reviendrons.

### *L'étudiant et sa famille*

Au problème du financement des institutions scolaires s'en greffe un autre: celui du régime financier des étudiants dans les écoles publiques et dans les institutions privées de même niveau, puis, au delà de la onzième, dans les collèges et les universités.

D'après les estimés de l'annexe 4,<sup>1</sup> les montants versés chaque année par les étudiants aux écoles techniques, aux écoles primaires supérieures, aux collèges et universités représentent une vingtaine de millions de dollars, soit environ 12% du budget global de l'enseignement dans la province. Dans les perspectives du tableau V, les déboursés des étudiants, s'ils conservent la même importance relative, atteindraient, en 1960-61, environ 40 millions de dollars.

Or la question qui se pose ici est celle de savoir de quel milieu économique viendront les contingents nouveaux d'élèves de l'enseignement post-élémentaire de formation générale (secondaire et universitaire). Si l'augmentation du taux de fréquentation doit se produire dans les milieux économiquement plus faibles que ceux où s'alimentent aujourd'hui les niveaux d'enseignement correspondant aux âges où le taux de fréquentation est le plus bas, que faudra-t-il attendre de ces nouveaux

---

(1) Arthur Tremblay — *Contribution à l'étude des problèmes et des besoins de l'enseignement.*

étudiants comme contribution au financement des institutions scolaires ? — surtout des institutions privées dont le fonctionnement, nous l'avons vu, est à la charge des élèves et de leurs familles.

A ce sujet, le mémoire de la Fédération des Collèges Classiques contient une étude sur la provenance sociale des collégiens qui fournit de précieuses indications, au moins pour ce groupe d'institutions et ce niveau d'enseignement.

Analysant les inscriptions réelles et les objectifs de recrutement en éléments latins selon les groupes professionnels, la Fédération constate ce qui suit:

“Chez le groupe des “propriétaires, administrateurs et professionnels”, la grande majorité des garçons “aptes” fréquentent le collège classique.

Déjà le groupe des “employés de bureau, de commerce et de finance” n'envoie plus au collège qu'une minorité de ses enfants bien doués.

Parmi les trois autres groupes professionnels, il ne semble plus y avoir au collège que le cinquième des enfants doués. Comme ces groupes comptent à eux seuls près de 70% des enfants aptes aux études supérieures, on s'explique que, dans l'ensemble, le collège n'atteigne que le tiers des garçons aptes”.<sup>1</sup>

Faute d'une enquête aussi poussée que celle de la Fédération des Collèges Classiques, nous ne pouvons malheureusement savoir si les divers milieux professionnels présentent les mêmes déficits dans l'orientation de leurs enfants aptes vers les autres types d'institutions ou d'enseignements de niveau post-élémentaire; écoles primaires supérieures, écoles professionnelles élémentaires ou moyennes, cours universitaires. Il se peut par exemple, que les fils d'ouvriers aptes à l'enseignement professionnel moyen soient mieux représentés dans les écoles techniques que les fils d'hommes de profession aptes au même genre d'études.

Un telle enquête devrait être entreprise, car si les motifs d'ordre financier sont forts, ils ne sont pas les seuls déterminants. Si on peut s'attendre à rencontrer des élèves des milieux ouvriers dans les écoles techniques, on peut aussi s'attendre à rencontrer des fils d'ingénieurs, de commerçants, d'industriels dans les écoles scientifiques et commerciales, car il y a une tradition, une mentalité de la famille avec laquelle il faut compter en la matière.

---

(1) *Mémoire de la Fédération des Collèges Classiques : L'organisation et les besoins de l'enseignement classique dans le Québec*, p. 186.

Mais étant donné l'importance des populations classiques dans la démographie générale de l'enseignement post-élémentaire, étant donné, au surplus, qu'à l'université on constate une distribution des classes sociales à peu près semblable à celle des collèges classiques,<sup>1</sup> il semble probable qu'à l'heure actuelle une proportion nettement minoritaire des enfants des milieux économiquement faibles aptes à l'enseignement post-élémentaire, s'inscrit de fait dans les écoles de ce niveau. Il semble également que cette proportion soit beaucoup moindre que celle des enfants des milieux financièrement plus à l'aise.

Aussi croyons-nous que l'augmentation prévue des taux de fréquentation au niveau post-élémentaire se produira, si les milieux économiquement plus faibles peuvent inscrire une proportion plus élevée de leurs enfants aux écoles supérieures.

De là, il suit que dans la mesure où elles recruteront proportionnellement plus d'élèves dans les milieux financièrement moins pourvus, les institutions d'enseignement post-élémentaire tireront relativement moins de revenus de leurs étudiants.

S'il s'agit d'institutions comme les écoles publiques, par exemple, dont l'enseignement est déjà peu onéreux, cette éventualité ne pose pas de sérieux problèmes. Mais elle en soulève de très graves dans le cas d'institutions privées, comme les collèges classiques et les universités.

De quoi s'agit-il en effet? Ni plus ni moins que d'intégrer selon des modalités à définir dans le régime financier des écoles de la Province, des institutions d'enseignement qui jusqu'ici, n'en dépendaient pas, ne recevant de l'Etat qu'une faible proportion de leurs budgets.

Le cas des écoles techniques professionnelles peut à ce point de vue être considéré comme déjà réglé. Il n'en est pas ainsi des écoles de formation générale.

Si d'une part les écoles publiques doivent désormais, selon le plan de coordination en voie d'application offrir, moyennant faible rémunération, les quatre premières années de l'enseignement post-élémentaire, les écoles privées qui, elles, comptent d'abord pour vivre sur la contribution des élèves, se trouveront très bientôt dans une situation de concurrence insoutenable quant à leur recrutement, et vouées à de graves difficultés financières. Cette situation, pénible pour les institutions, serait au surplus injuste pour les parents-contribuables. Dès lors en effet que les écoles publiques entreprennent d'organiser l'enseignement post-élémentaire,

---

(1) Mémoire de l'Association générale des étudiants de l'Université de Montréal.

les conditions auxquelles elles l'offrent doivent être étendues à tous les citoyens, quel que soit leur état de fortune. Car il s'agit d'un service public, financé par l'impôt et auquel tous les contribuables ont un droit égal à des conditions identiques.

Les commissions scolaires devront donc, avec ou sans l'aide du gouvernement, mettre tout en oeuvre pour offrir le plus rapidement possible un service complet à toute la population, ou bien des mesures devront être prises pour rendre les institutions privées accessibles à toutes les familles aux mêmes conditions que les écoles publiques. Il s'ensuivra le transfert d'une proportion élevée et croissante du budget de l'enseignement post-élémentaire des institutions privées aux pouvoirs publics (commissions scolaires ou gouvernement).

Si d'autre part, l'élévation du taux de fréquentation du niveau post-élémentaire se produit surtout dans les milieux à moyens ou faibles revenus, les écoles privées ne pourront obtenir de ces nouveaux étudiants la contribution minimum dont elles ont besoin; et pour assurer le service, elles devront obtenir d'autres sources l'équivalent. D'autres sources, donc ici encore de la caisse publique — car il serait utopique de compter, pour remédier de façon permanente à la situation, sur des fondations ou des souscriptions publiques. A moins de maintenir les frais d'inscription au niveau qu'exige la vie des institutions et de fermer aux classes de faibles revenus l'accès à l'enseignement post-élémentaire ! A-t-on besoin de le dire, une telle politique irait nettement à l'encontre des plus hauts intérêts de la province. Sous cet angle encore s'annonce donc comme inévitable un certain transfert institutionnel du fardeau financier de l'enseignement post-élémentaire.

Ce que nous venons d'écrire ne s'applique pour l'instant qu'aux quatre premières années des études post-élémentaires. Mais l'accès à ces études des classes les moins pourvues en fait prévoit pour bientôt l'extension au cycle complet des études secondaires et mêmes universitaires — car il est inutile d'aider quelqu'un à se mettre en route si on ne doit pas l'aider à se rendre jusqu'au bout.

La question qui se pose ici est celle de savoir si des institutions privées, étant désormais financées dans une forte proportion par des subventions publiques, pourront conserver leur caractère privé et à quelles conditions. Le régime des séminaires et collèges diocésains est ainsi mis en cause.

Dans l'ensemble, les institutions privées devront désormais être accessibles à peu près aux mêmes conditions financières que les écoles

publiques. Ainsi l'exigent d'une part, le maintien et le progrès des institutions privées dont le rôle demeure indispensable, et d'autre part, la justice due à ces institutions et au contribuable. Diverses modalités d'ajustement financier peuvent être envisagées à ce sujet. Nous en parlerons plus loin.

Tous ces problèmes de politique de l'enseignement sont d'ailleurs à considérer dans des perspectives plus vastes. Jusqu'à quel point l'Etat doit-il diffuser l'enseignement post-élémentaire? Dans quelle mesure le principe est-il valide que les enfants aptes à tel niveau d'études devraient pouvoir y accéder, quel que soit le milieu d'où ils viennent? Et pour que ce principe soit appliqué, dans quelle mesure et jusqu'à quel niveau faut-il garder l'enseignement gratuit? Et quand on parle de niveau d'études et d'aptitudes à y accéder, place-t-on sur le même plan les études techniques et professionnelles et les études de formation générale, en d'autres termes, les conçoit-on comme devant s'intégrer dans un même système général d'enseignement dont l'objet d'ensemble serait de former une "élite" pour tous et chacun des divers secteurs d'activité de la vie collective? Toutes ces questions peuvent recevoir une réponse, aussi variée que le sont les philosophies sociales dont on s'inspire, notamment en ce qui concerne la responsabilité des parents et le rôle de l'Etat en matière d'éducation.

Ces principes eux-mêmes doivent être interprétés en regard de l'état des faits à un moment donné de l'histoire économique, sociale et politique. D'une part, la province de Québec est entraînée dans un mouvement économico-social qui excède largement ses frontières et auquel elle ne saurait, le voudût-elle, se soustraire; d'autre part, elle est investie au sein même de la Confédération canadienne et en regard de l'Amérique toute entière, d'une mission qui lui est propre: la sauvegarde d'une culture distincte de celle des populations environnantes; par suite, elle doit tout mettre en oeuvre pour former une élite qui soit dans tous les domaines de la pensée et de l'action, à la fois l'expression et le soutien de cette culture; en troisième lieu, sa situation sociale précisément parce qu'elle professe une philosophie différente de la vie, de l'ordre et du progrès, lui pose un certain nombre de problèmes très concrets: familles généralement plus nombreuses que partout ailleurs au Canada, surtout dans les classes populaires; population active proportionnellement moins élevée que dans les autres provinces, d'où fardeau social plus lourd de chaque travailleur, etc. Enfin, elle doit organiser un territoire très étendu, aux virtualités diverses mais inégalement réparties, et dont la mise en valeur nécessite et nécessitera en même temps que des aptitudes variées de la part de sa population, une politique économique et sociale extrê-

mement attentive à toutes les exigences du milieu et de l'époque. Or, sa réussite dans les conditions que nous venons d'indiquer, est d'abord une affaire d'hommes, donc d'écoles, de diffusion du savoir et de l'éducation.

C'est en regard de tous ces faits, ceux qui naissent de la géographie ou viennent de l'histoire et ceux qui tiennent à son particularisme religieux et culturel et à sa situation politique que le problème de l'enseignement doit être considéré et la politique scolaire définie. Il ne suffit pas d'évaluer globalement comme nous tentons de le faire ici les exigences financières de l'enseignement à l'heure actuelle et au cours des années à venir. Il faut, partant de là, étudier le problème en lui-même et dans ses implications multiples afin de réinterpréter selon les exigences des temps présents les principes dont ont procédé jusqu'ici et son organisation et son évolution: fonctions, structures, régime juridique, administratif et financier des commissions scolaires, rôle et statut des institutions privées, responsabilités des parents, action de l'Etat, régime financier des écoles de toute catégorie et des élèves à l'intérieur du régime scolaire dans les divers secteurs et à tous les niveaux, etc.

Tel serait au delà de notre propre enquête, l'objet de l'étude que nous recommandons.

## CHAPITRE VII

# L'enseignement

### II

#### LES PROBLEMES PROPRES AUX PRINCIPALES SECTIONS

A la rigueur, nous pourrions nous en tenir aux vues générales du chapitre précédent, puisqu'elles nous ont permis de poser le problème du financement scolaire au niveau de la province et qu'en fin de compte, comme nous l'avons souligné, le gouvernement est appelé à en assumer lui-même une part importante.

Etant donné toutefois la façon très particulière dont se partagent dans notre milieu les responsabilités institutionnelles en matière d'enseignement; étant donné également le grand nombre de mémoires dont les propositions ont été très explicites au sujet des nuances à apporter dans le financement de certaines catégories d'institutions scolaires, il nous semble utile de fournir quelques indications supplémentaires quant à la façon dont le problème se pose dans les diverses sections qui composent la structure institutionnelle de notre enseignement.

Ici encore, nous nous en tiendrons aux tendances générales qui se dégagent des mémoires ou des études que nous avons fait faire pour notre propre compte.

Notons qu'il n'y aura pas nécessairement coïncidence rigoureuse entre les chiffres des pages qui vont suivre et ceux du chapitre précédent. Les premiers visaient l'ensemble et tenaient compte de toutes les institutions, quel que soit leur caractère privé ou public; ceux du présent chapitre, au contraire, se limitent à la section à l'étude.

## Les écoles publiques

Deux catégories d'écoles peuvent être dites publiques : les écoles administrées par les commissions scolaires, d'une part; les écoles professionnelles administrées par le Ministère du Bien-Etre social et de la Jeunesse ou d'autres ministères, d'autre part. Les écoles publiques dont il est question ici sont celles qu'administrent les commissions scolaires. Nous nous en tenons en outre aux écoles catholiques, une étude spéciale étant consacrée plus loin aux écoles protestantes.

Le problème du financement des commissions scolaires se ramène approximativement aux données suivantes :

1) Les dettes des commissions scolaires ont été annulées ou à peu près en 1946. Depuis lors, elles se sont reconstituées rapidement. Au 1er juillet 1953, elles atteignaient \$109 millions et au 1er juillet 1954, \$124 millions. De ce montant il faut cependant déduire les engagements du Département de l'Instruction publique, payables sur une période de un à dix ans; et qui s'élevaient au 1er juillet 1953 à \$51.7 millions et au 1er juillet 1954 à \$59.8 millions. La dette réelle des commissions scolaires était donc de \$57.2 millions dans le premier cas, et de \$64.4 millions dans le second. Depuis 1946, la dette globale des commissions scolaires s'est ainsi accrue au rythme de \$14 millions par année, et la dette réelle au rythme de \$8 millions par année. Ce sont cependant les nouvelles commissions scolaires, rurales en particulier, qui maintenant en assument la plus forte proportion.

2) Le phénomène d'endettement correspond à la mise en vigueur d'un programme intensif de construction d'écoles. Il s'est cependant produit sans que les services pédagogiques dispensés par les écoles publiques aient été sensiblement améliorés: les cadres sont demeurés relativement les mêmes, le rendement n'atteint pas l'idéal, puisque la proportion des jeunes qui parviennent au niveau du 7<sup>e</sup> degré est inférieure à 70% d'une génération de 1<sup>ère</sup> année, alors qu'elle pourrait atteindre 85%; de plus, les commissions scolaires ont payé à leurs professeurs des salaires inférieurs aux normes d'une profession organisée.

3) En 1950-51, il y avait dans les écoles primaires catholiques 569,000 élèves, et en 1952-53, 637,000. Par suite de la seule augmentation des naissances, les inscriptions s'élèveront en 1960-61 à 840,000 élèves, en 1965-66, à 922,000, et en 1970-71, à plus d'un million, soit à cette dernière date, une augmentation de 59% par rapport à 1952-53 et de 78% par rapport à 1950-51. Ces chiffres supposent que les écoles primaires catholiques auront continué à remplir exactement le même rôle

qu'en 1952-53, qu'elles n'auront pas amélioré leur rendement pédagogique, etc.

4) Si, au contraire, l'on tient compte de certaines améliorations possibles dans l'organisation pédagogique et dans les progrès académiques des étudiants (admission des enfants de cinq ans intellectuellement et physiquement aptes à commencer l'école, accélération des surdoués, peut-être éventuellement fréquentation scolaire obligatoire prolongée jusqu'à 16 ans); si, d'autre part, l'on tient compte de la transformation du rôle des commissions scolaires qu'entraînerait l'application des recommandations du sous-comité de coordination (organisation de l'enseignement classique dans les écoles publiques, mais limitation de l'enseignement des écoles publiques au niveau de la 11e année), les inscriptions prévues dans les écoles sous contrôle, même dans l'hypothèse d'une certaine participation importante des institutions privées à l'enseignement primaire, se trouveraient augmentées dans une proportion considérable.

A plus forte raison les commissions scolaires verraient-elles s'aggraver leurs difficultés financières, si elles devaient payer à leurs instituteurs des salaires suffisants pour assurer le recrutement régulier et la stabilité du personnel.

C'est en des termes aussi nets, nous semble-t-il, que se pose le problème du financement des commissions scolaires catholiques dans l'avenir immédiatement prévisible.

Cependant, nous l'avons vu plus haut, ce problème est sujet à la solution préalable de plusieurs importantes questions. Si la responsabilité des commissions scolaires se limitait à l'enseignement élémentaire, leur problème financier, serait avons-nous dit déjà, de solution relativement facile. Mais dans les grands et moyens centres de la province, elles ont entrepris depuis vingt ou vingt-cinq ans de dispenser l'enseignement post-élémentaire des quatre et même cinq premières années à des conditions de semi-gratuité. Et la tendance est d'étendre et de consolider la situation ainsi créée, puisque, en vertu du plan de coordination, les commissions scolaires sont maintenant autorisées à offrir les premières années du cours classique. Elles s'installeront ainsi définitivement dans l'enseignement post-élémentaire de formation générale. Du même coup se trouve posé le problème financier de toute cette section de l'enseignement, qu'il s'agisse des écoles publiques ou des écoles privées.

Considéré en lui-même, le problème financier des commissions scolaires comporte un aspect fiscal dont nous parlerons plus loin, ainsi d'ailleurs qu'au chapitre des affaires municipales, puisque commissions

scolaires et municipalités participent aux mêmes impôts. On peut cependant se demander dans quelle mesure les modes actuels de financement leur permettront de s'acquitter des responsabilités accrues dont elles ont été amenées à se charger. En attendant que les structures du régime scolaire soient redéfinies, le gouvernement de la province devra les aider à équilibrer leurs budgets croissants. Selon quels modes?

Outre la réadaptation du régime fiscal, plusieurs mesures ont été suggérées que nous croyons devoir reproduire ici, au moins comme point de départ d'une étude plus approfondie.

Les unes visent à alléger le coût d'administration et de fonctionnement des commissions. Des économies importantes seraient réalisées : 1) si les commissions scolaires étaient exemptées de certaines taxes fédérales ou provinciales dans l'achat des fournitures et des matériaux. La commission scolaire de Montréal propose que les commissions scolaires soient exemptées: a) de toutes redevances municipales: taxe générale, taxe d'eau, taxe de vente, etc.; b) de toute taxe provinciale, particulièrement la taxe de vente; c) de toute taxe fédérale, surtout de la taxe de 10% sur les achats; 2) si, dans le cas de constructions nouvelles, l'octroi des contrats se faisait toujours selon des critères purement administratifs; 3) si le financement des emprunts scolaires s'opérait sur une base provinciale; les frais d'émissions et le taux d'intérêt seraient moins élevés. A cette fin, la Fédération des Commissions scolaires propose la création d'un "office provincial du crédit scolaire", analogue à l'office du crédit agricole; 4) enfin, si les octrois de construction étaient moins considérables mais payés en un seul versement au moment même de la construction.

Les autres visent à accroître et à stabiliser les revenus des commissions. Mais, dans les perspectives évoquées plus haut, il semble bien que le problème financier des commissions, qu'il s'agisse d'économie à réaliser ou de revenus à parfaire, est sujet à la révision préalable des structures institutionnelles édifiées au long des années sous l'empire de la loi actuelle de l'instruction publique. A plusieurs reprises au cours de notre enquête, il a été fait mention du morcellement de l'administration des écoles publiques. En 1951, au delà de 100 municipalités scolaires n'administraient qu'une école d'une classe, et dans l'ensemble de la Province, on comptait 6,123 écoles d'une classe sur un total de 8,786 écoles. Un tel morcellement accroît inévitablement le coût d'organisation et de fonctionnement, et rend pratiquement impossible le financement de services pédagogiques correspondant aux besoins des populations étudiantes.

Une réadaptation des cadres administratifs semble donc nécessaire. Deux modalités se dessinent déjà et paraissent correspondre au mouvement de la vie sociale. La première consiste en une redélimitation du territoire de la commission scolaire locale elle-même; la seconde vise à grouper plusieurs commissions locales sans enlever à celles-ci leur identité propre.

### *Fusion de certaines municipalités scolaires*

La division en municipalités scolaires de village et de paroisse, d'un territoire, formant un tout par ailleurs, semble artificielle. En outre, il arrive que par suite de transformations démographiques consécutives à l'industrialisation, certains territoires partagés autrefois en plusieurs unités démographiques nettement distinctes s'agglomèrent et se fusionnent pour constituer une nouvelle unité démographique plus vaste. En d'autres endroits, un phénomène analogue se produit à la suite du débordement des surplus de population d'un centre urbain sur les territoires ruraux environnants. Or en bien des cas, l'administration des écoles demeure la même, c'est-à-dire partagée en plusieurs unités locales.

Il y aurait donc lieu d'étudier une révision des cadres géographiques d'un certain nombre de commissions scolaires locales. On aboutirait ainsi à un partage mieux adapté à la réalité sociologique des territoires administrés par les commissions scolaires.

D'autre part, dans beaucoup de centres ruraux, et en particulier dans les écoles de rang, la nécessité d'une certaine centralisation à l'intérieur du territoire d'une même commission scolaire commence à se faire sentir dès la sixième année. Dans le cas des écoles de garçons, la centralisation à ce niveau des études paraît nécessaire, parce que c'est la seule façon de leur assurer les services d'un professeur masculin, faute de quoi les garçons acceptent mal de continuer leurs études.

### *Les commissions scolaires centrales*

Il s'agirait en somme de fédérations de commissions scolaires. Une telle réalisation serait une nouveauté dans les milieux catholiques et français, mais elle existe déjà dans les milieux anglo-protestants de la Province depuis 1944.

S'inspirant de la "Loi autorisant la constitution des commissions scolaires centrales protestantes",<sup>1</sup> la Fédération des Commissions scolaires formule les suggestions suivantes :

---

(1) 8 George VI, chap. 15.

- 1 — Tout en participant à la commission scolaire centrale, chaque commission scolaire locale devrait conserver son identité propre.
- 2 — A l'instar du Comité protestant, le Comité catholique du Conseil de l'instruction publique devrait être investi du pouvoir d'adopter "par résolution les dispositions requises en vue de la constitution en corporation de commissions scolaires centrales catholiques".
- 3 — De façon à garantir une sorte de participation institutionnelle des commissions scolaires locales à la commission centrale, il y aurait lieu de statuer que les membres de la commission scolaire centrale devraient être des délégués des commissions scolaires locales<sup>2</sup>.

S'il est admis en principe et en pratique que les commissions scolaires ont ou auront désormais à dispenser l'enseignement jusqu'à la 11e année, la fusion de certaines commissions scolaires locales ou leur regroupement en fédération devient une nécessité. Il faut constituer des unités assez vastes pour que le nombre des candidats possibles dans les limites du territoire justifie les frais élevés d'un tel enseignement.

Pourtant, ni le réaménagement financier des commissions scolaires telles qu'actuellement constituées, ni les réformes de structures dont nous venons de parler ne régleraient entièrement le problème. Car d'une part, il subsistera des municipalités scolaires qui même regroupées ne pourraient, faute d'une population suffisante, organiser chez elles l'enseignement post-élémentaire; d'autre part, le cas demeure des jeunes qui fréquentent à leurs frais les écoles privées, bien que, comme citoyens d'une localité donnée, ils aient droit aux mêmes avantages que ceux qui fréquentent l'école publique.

Si l'on veut favoriser la diffusion de l'enseignement post-élémentaire et le mettre, à des conditions comparables, à la portée de tous les jeunes dans toutes les régions de la Province, le régime actuel ne peut donc plus suffire : il faut en refaire les structures administratives générales. Et le moyen le plus efficace de concilier les exigences diverses et même divergentes de la situation, nous paraît être de redéfinir les fonctions des commissions scolaires elles-mêmes, d'étendre leurs responsabilités aux quatre premières années de l'enseignement post-élémentaire, qu'il soit dispensé dans les écoles publiques ou dans les écoles

---

(2) *Mémoire de la Fédération des Commissions scolaires catholiques du Québec*, p. 234.

privées, et d'organiser en conséquence leur régime financier. En pratique, comment les choses se passeraient-elles ?

Les grandes commissions scolaires qui dispensent déjà l'enseignement post-élémentaire (général ou classique) continueraient d'administrer leurs écoles et de les développer au besoin. Cependant, bien qu'elles doivent traitement égal à tous leurs ressortissants, elles ne sont pas, et pour bien des années encore ne seront pas en état d'accueillir tous les candidats aptes aux études post-élémentaires qui relèvent de leur juridiction. Or, bien avant que les commissions scolaires ne s'y engagent, les institutions privées dispensaient dans notre province l'enseignement post-élémentaire (classique ou scientifique). Ces institutions demeurent des éléments essentiels de notre régime scolaire. Mais elles ne sont plus en état de remplir efficacement leur rôle sans aide financière. Pour procurer à celles-ci une partie au moins de l'aide financière dont elles ont besoin et assurer à tous les citoyens d'une même localité équivalence de service, les commissions scolaires assumeraient donc la responsabilité financière de ceux de leurs ressortissants qui doivent fréquenter les institutions privées, et cela dans la mesure où il leur en coûterait pour les recevoir elles-mêmes. Elles seraient tenues d'accorder à ces étudiants le même traitement qu'aux étudiants qui fréquentent leurs propres écoles. Mettons que dans une localité donnée, l'enseignement post-élémentaire coûte, dans les écoles publiques, \$200 par tête, et que 100 jeunes gens et jeunes filles fréquentent, par choix ou parce que les écoles publiques ne peuvent les recevoir, l'une ou l'autre des quatre premières années du cours post-élémentaire dans les institutions privées, la commission scolaire verserait pour chacun d'eux \$200 et son budget annuel serait augmenté de \$20,000.

Cette solution peut paraître audacieuse. Certaines commissions scolaires l'ont pourtant déjà adopter. Pour autant que notre enquête nous a permis de prendre une vue complète du problème de l'enseignement, nous la croyons la seule propre à remédier à la situation actuelle, sans abandonner à l'Etat des charges qui ressortissent normalement à l'initiative privée ou communautaire. Au surplus, elle est avantageuse pour les commissions elles-mêmes. Si, d'une part, elle ajoute à leurs responsabilités financières, d'autre part elle leur permet de remplir efficacement leur fonction avec le concours des institutions privées et d'organiser leur propre développement à un rythme mieux proportionné à l'étendue et à l'expansion de leurs ressources.

Le même régime s'appliquerait il va sans dire à l'ensemble des commissions scolaires — y compris celles qui pour une raison ou pour une autre, ne peuvent pas organiser chez elles l'enseignement post-

élémentaire. Il se rencontrerait donc des municipalités scolaires où l'enseignement s'arrêterait au niveau élémentaire, mais où la commission paierait les frais de scolarité de deux, trois ou dix étudiants ressortissant à sa juridiction et qui poursuivent leurs études post-élémentaires dans d'autres localités de la Province. Ces frais seraient payables selon une échelle établie par le Département de l'Instruction publique, selon le coût per capita de l'enseignement post-élémentaire dans les principales régions de la Province. Tout excédent serait à la charge de l'étudiant lui-même.

Leurs responsabilités étant ainsi définies, comment se poserait le problème du financement des commissions scolaires ?

Il est éminemment désirable qu'elles puissent obtenir de l'impôt la plus forte proportion de leurs revenus. Or, leur première source de revenus, c'est la taxe foncière. Comme les municipalités participent à la même taxe, et qu'elles aussi ont besoin de revenus supplémentaires, il a été suggéré de leur réserver entièrement la taxe foncière, et d'attribuer aux commissions scolaires d'autres sources de revenus. A l'appui de cette recommandation, on fait valoir que l'enseignement est un service aux personnes, non à la propriété, et que dans les villes surtout, un grand nombre de familles ne sont pas propriétaires, donc ne paient pas de taxe foncière, bien qu'elles envoient de nombreux enfants aux écoles.

Cette recommandation ne nous paraît pas procéder d'une vue complète du problème de la fiscalité locale. Ce qui est en cause ici, c'est la gratuité des services publics, y compris l'enseignement, et la responsabilité des communautés locales à cet égard. Dans notre Province, les commissions scolaires, bien que fonctionnant en général dans les cadres de la municipalité, ont une existence autonome. Cette autonomie ne change pourtant rien au fait que l'enseignement est d'abord un service local, à financer par la communauté locale dans la mesure des moyens dont celle-ci dispose. C'est donc en fonction, non de telle ou telle structure juridique, ni de tel ou tel groupe de contribuables, mais de la communauté considérée comme un tout que la taxation doit être organisée. La taxe foncière est alors un moyen comme un autre de pourvoir aux services communs. Comme il s'agit d'une taxe que le propriétaire-contribuable récupère en tout ou en partie des locataires, cette taxe est en définitive répartie entre tous les membres de la communauté, propriétaires ou non.

Au surplus, à défaut de taxe foncière, les non-propriétaires payent d'autres taxes — la taxe de vente par exemple, ou l'impôt sur le revenu

— qui directement ou par le détour des subventions provinciales, servent au financement de l'une ou de l'autre des diverses fonctions de la vie commune, de sorte que dans l'ensemble, chacun porte un fardeau proportionné à ses moyens.

Mais si elle a existence juridique propre, la commission scolaire de la province de Québec doit participer aux ressources de son milieu. La loi lui donne l'autonomie administrative parce qu'elle estime que l'enseignement est une des fonctions majeures de la communauté locale, dont l'exercice doit être soustrait aux aléas de la politique courante. Elle lui donne droit de participation à la taxe foncière parce qu'elle veut garantir cette indépendance, en lui fournissant dès le départ un élément important de stabilité financière. Enlever à la commission scolaire cette prérogative pour la transférer à la municipalité permettrait sans doute à celle-ci de remplir plus efficacement les fonctions de la vie commune qui ressortissent à sa compétence propre; mais cela n'améliorerait en rien la situation financière de la communauté. Celle-ci devrait trouver dans son propre milieu d'autres sources de revenus pour financer ses écoles. En fin de compte, le problème resterait le même, et nous ne voyons pas qu'il y ait avantage à changer radicalement le régime actuel. Au surplus, dans la province de Québec, les écoles sont confessionnelles. La taxe foncière est probablement le meilleur moyen d'identifier le contribuable selon sa religion et d'assurer ainsi à chaque branche de l'enseignement les revenus qui lui reviennent. L'abandon de la taxe foncière comme mode de financement des écoles risquerait de causer à ce point de vue de difficiles problèmes.

Or, le premier élément de solution au problème financier des communautés locales, c'est une meilleure répartition des sommes disponibles pour l'impôt, et cela non par un jeu de subventions, mais par un meilleur aménagement de la fiscalité générale. Le contribuable étant le même, le régime fiscal des commissions scolaires fait en quelque sorte pièce avec celui des municipalités, et l'un et l'autre sont en pratique conditionnés par la fiscalité provinciale et la fiscalité fédérale. Plus est lourde la charge globale du contribuable, plus est restreinte la faculté des corps publics de rang inférieur. C'est le cas à l'heure actuelle dans l'ensemble du Canada, en particulier dans la province de Québec. Le drainage des fonds publics par la fiscalité fédérale place les municipalités et les commissions scolaires dans une situation extrêmement difficile. Ce n'est certainement pas avec 11.1% des fonds disponibles pour l'impôt que ces deux corps publics peuvent répondre aux exigences croissantes de leurs fonctions. Cette démonstration a été faite ailleurs, et nous ne nous y attardons pas ici. Mais il faut le répéter : tout essai de solution

au problème financier des communautés locales est voué à l'échec si le gouvernement fédéral ne consent pas d'abord à alléger le fardeau du contribuable.

L'enseignement étant une fonction de la communauté locale, le régime fiscal de la commission scolaire est dans ses données maîtresses de même structure que celui de la municipalité, et ce qui sera dit au chapitre des affaires municipales des aspects techniques de la fiscalité locale et des mesures à prendre pour l'améliorer s'applique ici. Les principales sources de revenus de la commission scolaire sont ou pourraient donc être :

1) La taxe foncière dans des proportions à déterminer d'une localité à l'autre selon les besoins respectifs des deux corps qui y participent, et compte tenu du fardeau de la fiscalité générale.

2) La participation à la taxe foncière des grandes entreprises par le moyen d'une taxe provinciale de péréquation. La concentration industrielle pose au palier des communautés locales le même problème qu'au palier des provinces : l'inégalité des ressources fiscales. Certaines localités et certaines régions sont des centres de haute concentration industrielle. Il en résulte une grande disparité des conditions, d'une part, entre les localités qui bénéficient de la présence de l'industrie sur leur territoire, et les localités voisines qui elles n'en bénéficient pas, mais doivent souvent desservir, au point de vue municipal et scolaire, la population ouvrière; d'autre part, entre les entreprises, quant à leur contribution au financement des institutions locales, selon qu'elles sont établies dans les grands centres ou dans de petites localités ou même en régions rurales. Il y aurait lieu de corriger ces différences de conditions par une taxe provinciale qui, d'une part, soumettrait toutes les entreprises à un régime identique, et d'autre part, ferait profiter toutes les localités de l'expansion de l'industrie dans l'ensemble de la province. Nous nous contentons de formuler le principe : la détermination des modalités devrait donner lieu à une étude préalable. Sans doute, pour ne pas surcharger les entreprises, la taxe provinciale devrait-elle prévoir la déduction de la taxe locale, l'entreprise ne versant au fonds provincial que la différence. Si la taxe provinciale est de \$1.50 et que l'entreprise paye déjà localement \$1, la province n'encaisserait pour redistribution que \$0.50 par \$100 d'évaluation. Une telle taxe demanderait que le gouvernement de la province collabore activement avec les municipalités à l'amélioration du régime de l'évaluation.

3) La participation, soit à l'impôt sur le revenu soit à la taxe de vente, selon le règlement qui interviendra entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Si, selon le plan de réaménagement fiscal que nous proposons en conclusion de ce rapport, la province recouvre l'usage exclusif de l'impôt sur le revenu des particuliers et des compagnies, les commissions scolaires devront évidemment pouvoir participer au produit de ces impôts comme à une source permanente de revenu, et cela en proportion de leurs besoins selon des modes à définir en temps et lieu. Si, pour quelques années encore, les provinces et le gouvernement fédéral continuent de prélever concurremment l'impôt sur les revenus, la part des provinces devrait être assez large pour permettre aux communautés locales d'y participer dans la mesure de leurs besoins.

Enfin, en attendant que les réaménagements fiscaux ci-dessus soient effectués, la taxe de vente que certaines commissions scolaires sont autorisées à prélever devrait être étendue à l'ensemble de la province.

Il n'y a cependant pas lieu de penser que l'impôt même le mieux organisé, pourrait suffire seul aux besoins complets de toutes les commissions scolaires dans toutes les régions. Des subventions du gouvernement provincial seraient à prévoir — d'autant plus importantes, qu'un enseignement public conforme aux besoins des populations scolaires et aux normes de la pédagogie moderne, est une entreprise si vaste et si coûteuse qu'elle dépasse les ressources, nécessairement inégales et variables, des communautés locales.

A cet égard, le gouvernement de la province peut adopter l'une ou l'autre des attitudes suivantes : 1) Attendre, avant d'intervenir, que les commissions scolaires aient échoué financièrement. C'est, en somme, la politique qu'il a suivie lorsqu'il a racheté les dettes des commissions scolaires en 1946 et qu'il applique encore lorsqu'il leur accorde, d'année en année, des octrois spéciaux destinés à combler les déficits. 2) Prévenir les situations et décider d'avance qu'il accordera tel octroi déterminé pour tel service dont il sait, par expérience, que les commissions locales ou certaines d'entre elles ne sont pas en mesure de les financer. Les subventions destinées au paiement d'une partie du salaire des instituteurs dans les commissions scolaires rurales relèvent de cette attitude.

Le problème scolaire étant aujourd'hui ce qu'il est, c'est à une politique de prévoyance que le gouvernement de la province est désormais convié.

Toute la question est de savoir sur quelle base s'opérera le partage entre les services dont la commission scolaire locale assumera la charge et les services dont le gouvernement provincial assumera une part plus ou moins grande de responsabilité.

Il a été suggéré que le niveau de l'enseignement dispensé par les commissions scolaires soit le critère de partage plutôt qu'une dépense particulière ou un per capita sans distinction du degré de l'enseignement. En fait, et pour de nombreuses années à venir, les deux types de subventions devraient être maintenues, avec cependant tendance, à mesure que la situation financière des commissions scolaires se stabilisera, à accentuer les subventions à l'enseignement post-élémentaire pour en arriver d'une façon générale à les réserver à cette fin.

Une telle politique pourrait se justifier d'abord par la différence radicale de portée et d'incidences sociales qui distinguent la formation générale de niveau élémentaire et la formation de niveau post-élémentaire. Comme l'indiquent les directives générales du programme officiel du cours élémentaire, la première ne vise qu'à dispenser le minimum de formation nécessaire à tout citoyen. A ce titre, elle est ordonnée à la transmission de la culture nécessaire et suffisante à l'adaptation au milieu ambiant.

La seconde, au contraire, a des visées plus ambitieuses; elle conduit l'étudiant à un niveau de culture plus avancé qui lui permettra non seulement de s'adapter au milieu local, mais d'assimiler des connaissances et des techniques qui le rendront utilisable dans une sphère plus vaste d'activités, qui le rendront exportable pour ainsi dire en dehors du milieu local, et capable de remplir des tâches de portée plus générale.

Dans cette perspective, il y a un certain rapport de convenance entre une plus grande responsabilité de la commission scolaire locale à l'endroit de l'enseignement élémentaire, d'une part, et une plus grande responsabilité de la Province elle-même à l'endroit de l'enseignement post-élémentaire, d'autre part.

En contribuant surtout au financement de l'enseignement post-élémentaire, le gouvernement provincial en stimulerait davantage la diffusion, à une époque où c'est précisément à ce niveau que le déficit de notre système scolaire est le plus considérable, comme nous l'avons montré dans les pages précédentes.

Nous n'avons pas à décrire ici toutes les modalités d'application d'un tel système de partage des responsabilités financières entre les commissions scolaires locales ou centrales et le gouvernement, en fonction principalement des niveaux d'enseignement.

Soulignons toutefois qu'il n'aurait rien de révolutionnaire, puisque certaines subventions provinciales en reconnaissent déjà le principe, au moins de façon implicite. Ainsi, par exemple, la Province accorde de-

puis, plusieurs années des subventions aux commissions scolaires pour les élèves inscrits de la 8e à la 12e année.<sup>1</sup>

Il y aurait évidemment à tenir compte des différences assez marquées qui existent entre les diverses municipalités scolaires, notamment entre les municipalités rurales et les municipalités urbaines. Mais, c'est là un problème technique, que les services administratifs du gouvernement provincial pourraient facilement résoudre à l'aide d'enquêtes appropriées.

Une donnée essentielle à souligner ici cependant, c'est que la base initiale de la distribution des subventions devrait être à la fois le nombre d'enfants inscrits au niveau post-élémentaire et le besoin d'un tel enseignement dans une localité, besoin qui se détermine non pas tellement par le nombre de ceux qui sont inscrits de fait au cours post-élémentaire, que par le nombre de ceux qui pourraient s'y inscrire, c'est-à-dire, en dernière analyse, par le nombre d'enfants des âges correspondant au cours post-élémentaire, soit approximativement 13 à 17 ans.

### Les collèges classiques

Nous n'avons pas à porter jugement sur la valeur intrinsèque de l'enseignement classique, ni sur le rôle historique des collèges dans la province de Québec. Notre témoignage n'ajouterait rien à ce qui a été dit et écrit sur le sujet.

Les collèges classiques, masculins et féminins, représentent avec les universités, la majorité des institutions privées dont l'intégration au régime financier des écoles est devenue, avons-nous dit, une nécessité. Les problèmes de ces collèges ont été exposés au long dans les mémoires des Fédérations des Collèges classiques, masculins et féminins. A cette différence près que les collèges féminins ne bénéficient pas de la subvention de \$15,000 versée depuis plusieurs années aux collèges masculins, les problèmes des uns et des autres sont les mêmes et doivent être traités de la même manière. Voici, en regard de la situation actuelle des collèges masculins, le tableau de leurs besoins financiers dressé par la Fédération elle-même. Pour donner des besoins financiers de cette section de l'enseignement une vue complète, il suffirait d'ajouter à ce tableau le coût des mêmes allocations pour les collèges féminins.

---

(1) \$35 pour les six premiers étudiants en 8e et 9e, \$1 par élève au delà de ce nombre initial; \$50 pour les six premiers étudiants en 10e, 11e et 12e; \$2 pour chacun des autres.

## TABLEAU I

### Coût estimatif pour l'année 1954-55<sup>1</sup> des réformes financières proposées

	\$
Allocation d'études post-élémentaires de \$100 à 20,000 étudiants (y compris ceux qui sont dans les institutions post-élémentaires privés qui ne sont pas des collèges classiques au sens traditionnel) .....	2,000,000
Allocation supplémentaire de \$100 à 9,000 étudiants pensionnaires ....	900,000
Contribution de \$3,000 au traitement de 200 professeurs laïques .....	600,000
Subvention de \$75 par étudiant aux institutions (20,000 étudiants) .....	1,500,000
Subvention de base de \$15,000 à 50 institutions (y compris celles qui ne reçoivent pas actuellement cette subvention) .....	750,000
Subventions de construction (la moitié du coût estimé à \$6 millions par année, pendant une période de dix à quinze ans) .....	3,000,000
Subventions pour bibliothèques ouvertes au public .....	50,000
<b>Coût total brut</b> .....	<b>8,800,000</b>
 A déduire :	
Subventions versées aux collèges en 1952-53 <sup>2</sup> .....	1,435,000
Subvention ordinaire de \$15,000 par collège .....	595,000
Subventions spéciales .....	840,000
Subventions supplémentaires versées au printemps de 1954 à même le produit du nouvel impôt provincial sur le revenu <sup>3</sup> .....	2,500,000
Subvention aux institutions qui avaient participé à la subvention fédérale de 1951-52 .....	1,200,000
Subventions diverses .....	1,300,000
<b>Coût supplémentaire net</b> .....	<b>4,865,000</b>

(1) Ce tableau ne tient pas compte des propositions concernant : a) l'assistance financière aux écoles de formation pédagogique, parce que nous n'en possédons pas les données précises; le coût de l'assistance proposée ne dépasserait vraisemblablement pas \$100,000 à \$150,000 pour un an, dans les circonstances actuelles; b) le prêt aux institutions d'enseignement privé, parce que cette réforme ne devrait à peu près rien coûter au gouvernement, qui peut lui-même emprunter aux conditions auxquelles nous proposerions qu'il prête aux collèges.

(2) Renseignements obtenus du Service des statistiques de l'Enseignement, département de l'Instruction publique, Québec.

(3) Chiffres approximatifs établis par le secrétariat de la Fédération des Collèges Classiques à l'aide des renseignements obtenus des collèges.

Arrêtons-nous un instant à deux aspects du problème des collèges classiques comme il ressort du tableau ci-dessus a) L'intégration des collèges au régime financier. b) Les modalités de financement.

### *L'intégration des collèges au régime financier de l'enseignement*

“Les problèmes financiers de l'enseignement classique, tel qu'organisé jusqu'à maintenant dans la Province, ne constituent pas seulement un obstacle à son progrès, mais mettent pour la première fois sérieusement en danger la structure même de cet enseignement. A moins de mesures financières qui assurent aux parents une liberté de choix aussi complète que possible entre les nouvelles écoles secondaires publiques et les collèges classiques privés, et à moins de mesures efficaces pour assurer aux institutions privées la possession des instruments nécessaires à leur action, les écoles publiques sont vraisemblablement appelées à remplacer progressivement les collèges dans l'oeuvre d'éducation de la masse des jeunes, au niveau des études secondaires. Nous avons la conviction que la Province ne marquerait, par une telle transformation, aucun progrès, tant sur le plan social que sur le plan culturel individuel.

“Au surplus, non seulement le retard à adopter les mesures financières appropriées serait la cause d'une transformation aussi radicale de notre structure d'enseignement classique, mais les fonds publics finiraient quand même par fournir les sommes équivalentes ou probablement plus considérables pour le financement d'un enseignement secondaire public par le truchement des commissions scolaires.

“Si la population de notre province attache au rôle des collèges classiques la valeur que nous croyons, il semble donc impérieux d'adopter des mesures financières adéquates et d'accorder à ces mesures la priorité nécessaire dans les dépenses gouvernementales.”

Ce passage du mémoire de la Fédération des Collèges classiques masculins présente le problème de l'aide financière aux collèges sous son vrai jour. Il laisse cependant dans l'ombre des distinctions à notre avis importantes.

Il s'agit bien en effet de savoir jusqu'à quel point, dans la diffusion de l'enseignement post-élémentaire de formation générale, l'institution privée, qui jusqu'à maintenant en a surtout assumé la charge, doit être traitée de même manière que l'école publique qui, il y a quelques années, a commencé à organiser un enseignement de même niveau, et en vient aujourd'hui à offrir un enseignement de même nature. Quels que soient les montants qui puissent être affectés à l'enseignement post-élémentaire, la question se pose d'un partage équitable entre les collèges classiques et l'école publique.

L'évolution du régime de l'enseignement, a déjà, du point de vue régime financier des élèves, placé le collège classique sur un pied d'infériorité par rapport à l'école publique. La création de section classique dans l'enseignement primaire supérieur précise le problème et aggrave la situation. La politique scolaire ne peut cependant pas en toute équité et pour les collèges et pour les familles, consacrer cet état de choses.

Elle doit au contraire tendre à le redresser. Il importe que l'aide à l'enseignement post-élémentaire "assure aux parents une liberté de choix aussi complète que possible entre les nouvelles écoles secondaires publiques et les collèges classiques privés".

Or, cette liberté peut-elle être complète ? La liberté absolue à cet égard signifierait qu'il n'en coûterait pas plus cher aux parents d'envoyer leurs enfants aux collèges classiques que de les inscrire à l'école publique. Interprété dans toute sa rigueur, ce principe pourrait aboutir à un financement presque intégral par le gouvernement de la Province du collège classique et de l'école publique. En fait, deux distinctions s'imposent :

1) Les écoles publiques n'offrent que l'enseignement post-élémentaire correspondant à la première partie des études classiques (versification-immatriculation). Les élèves des écoles publiques qui désirent terminer leurs études classiques devront ensuite s'inscrire dans les collèges. Au point de vue financier, la parité à établir entre les écoles publiques et les collèges ne concerne donc que cette partie des études post-élémentaires. La seconde partie (lettres et philosophie) peut être sujette à des conditions financières différentes, impliquant par exemple une contribution plus élevée des parents. Tout dépend de l'interprétation que la politique scolaire donne ou donnera de la responsabilité des parents et de la responsabilité de l'Etat en matière d'éducation, et des dispositions qui peuvent ou pourront être prises pour permettre l'accès des études secondaires à tout candidat apte, quels que soient ses moyens financiers.

2) Les institutions privées sont dans l'état actuel des choses absolument indispensables. Il s'écoulera des dizaines d'années avant que les écoles publiques puissent, les autorités le voulussent-elles, accueillir tous les candidats aux études post-élémentaires; et il faudrait dépenser des millions pour construire les écoles nécessaires à cette fin. En pratique, l'hypothèse n'est même pas imaginable. Il en coûterait beaucoup moins cher de mettre, pour les quatre premières années des études post-élémentaires, les institutions privées sur le même pied que les écoles publiques.

Que se passera-t-il ensuite ? Les écoles publiques entreprendront-elles d'organiser l'enseignement secondaire au complet ? Et dans cette hypothèse, qui assumera la responsabilité financière des quatre dernières années ? Les commissions scolaires, le gouvernement de la Province ou, comme dans le régime anglo-protestant les universités par l'intermédiaire de leurs Facultés des Arts et avec l'aide du gouvernement. De

leur côté, les institutions privées continueront-elles d'offrir tout l'enseignement secondaire ou quelques-unes d'entre elles se spécialiseront-elles dans la seconde partie, admettant comme élèves les diplômés de la section classique des écoles publiques? S'en tiendront-elles à l'enseignement classique ou offriront-elles à un certain niveau des études, après la vérification par exemple, l'option vers un baccalauréat spécialisé : science, commerce? Autant de questions qui pour l'instant demeurent sans réponse, que seule l'expérience aujourd'hui en cours permettra de résoudre, mais dont la solution dans un sens ou dans l'autre aura une incidence plus ou moins marquée sur le régime financier des collèges.

### *Modalités de solutions*

L'aspect le plus embarrassant de l'aide financière de l'Etat aux institutions d'enseignement, surtout aux institutions privées, c'est la préservation de leur autonomie. D'une part, la liberté académique doit être sauvegardée; d'autre part, dispensateur des fonds publics, l'Etat, d'une certaine manière, doit en contrôler l'emploi. Aussi les organismes responsables de l'enseignement préfèrent-ils se procurer de leur propre initiative les fonds nécessaires à leurs besoins, ou les obtenir selon un ou des modes qui ne les jettent pas dans la dépendance complète et directe de l'Etat. Tous ceux qui ont comparu devant notre Commission ont insisté sur ce point.

C'est dans cet esprit que les Fédérations des Collèges classiques et la Fédération des Commissions scolaires ont formulé la suggestion dont le tableau ci-dessus fait l'une de ses données principales : les allocations d'études. Cette recommandation a eu beaucoup de retentissement au moment où elle nous a été soumise. La Fédération des Collèges classiques masculins la formule ainsi :

"Qu'une allocation d'études post-élémentaires soit accordée par le gouvernement de la province aux parents de tout étudiant qui poursuit des études de formation générale au-delà de la 7<sup>e</sup> année après en avoir subi avec succès les examens d'aptitudes;

"Que dans les circonstances actuelles, cette allocation soit de l'ordre de \$100 par année, et qu'elle soit révisée périodiquement." <sup>1</sup>

Quant à la Fédération des Commissions scolaires, elle s'exprime ainsi :

"L'assistance gouvernementale en matière d'enseignement post-élémentaire, tout en équivalant dans l'ensemble à un financement à peu près intégral de cet enseignement, pourrait revêtir deux modalités. Sans doute consisterait-elle d'abord en subventions aux corporations scolaires. Mais elle pourrait aussi consister dans une aide à l'étudiant et à sa famille; elle se présenterait alors sous forme d'une allocation d'études post-élémentaires 'complémentaires' ou 'secondaires'." <sup>2</sup>

---

(1) *Mémoire de la Fédération des Collèges classiques*, p. 254.

(2) *Mémoire de la Fédération des Commissions scolaires catholiques du Québec, Les problèmes des commissions scolaires*, p. 196.

A l'appui de cette recommandation, la Fédération des Commissions scolaires fait valoir que les allocations d'études post-élémentaires auraient l'avantage de ne pas faire dépendre trop largement les commissions de subventions gouvernementales. Une partie des fonds leur viendrait des parents à qui elles pourraient, sans que pour cela l'enseignement post-élémentaire soit plus onéreux, demander une contribution au moins égale au montant de l'allocation. De l'avis des collègues classiques, cette formule aurait l'avantage de laisser les parents libres de choisir entre l'école publique et l'institution privée pour des raisons autres que des considérations financières. Quant au gouvernement provincial, il ne lui en coûterait pas plus cher.

Il nous paraît difficile d'accepter le principe de cette recommandation, inspirée des allocations familiales comme elles sont organisées au Canada. S'il importe de sauvegarder l'autonomie des institutions, il n'importe pas moins de préserver le sens de la responsabilité chez l'individu. Or, plus l'Etat assumera de responsabilités directes de cette sorte, quelle qu'en soit la fin, plus il y a chance que l'électorat lui demande d'en assumer davantage, et que la société glisse rapidement vers un régime d'étatisation généralisée.

Il faut chercher un mode organique d'ajustement du régime financier de l'enseignement post-élémentaire qui mette le moins possible et les individus et les institutions dans la dépendance de l'Etat. Le rattachement, comme nous le proposons plus haut, des quatre premières années de l'enseignement post-élémentaire au régime financier des commissions scolaires réglerait pour la partie correspondante du cours classique le cas des institutions privées. Pour la partie supérieure du cours classique, le régime financier des collèges devrait comporter outre la contribution des parents et du clergé, l'aide régulière de l'Etat : subventions statutaires proportionnelles au nombre d'élèves, ou répondant aux diverses fins énumérées dans le tableau ci-dessus de la Fédération des Collèges classiques, auquel d'ailleurs nous ajouterions la formation des maîtres; régime organique de bourses comprenant au besoin des allocations de soutien, etc. Nous en reparlerons en conclusion de ce chapitre.

Le problème qui se pose ici est celui de savoir: 1) si les subventions seraient versées à chaque institution directement ou par l'intermédiaire de l'université dont les institutions relèvent au point de vue académique ou de la Fédération des Collèges classiques; 2) si les collèges traiteraient directement avec l'Etat ou par l'intermédiaire d'un organisme comme celui dont nous parlerons ci-après, à propos des universités.

En attendant que les modes selon lesquels les collèges participeront désormais au régime financier des écoles aient été définis, il importe

qu'une aide efficace leur soit assurée. Les collèges ont unanimement demandé que la subvention de \$15,000 dont ils bénéficient actuellement soit augmentée et maintenue régulièrement au niveau où elle s'est trouvée placée du fait de la subvention fédérale de 1951. Cette demande nous paraît raisonnable et devrait s'étendre aux collèges féminins. Si l'enseignement post-élémentaire doit être développé, il n'y a pas de raison pour que la jeunesse féminine n'en bénéficie pas autant que la jeunesse masculine — et par suite, pour que les institutions où elle se forme ne reçoivent pas le même concours que celles où se forme la jeunesse masculine. Le rôle de la femme dans la société moderne n'est pas moins important que celui de l'homme. Nous dirons même qu'à certains égards il l'est plus, car c'est la femme, qui par sa fonction d'éducatrice, façonne l'âme et le cœur des générations successives. Pas d'élite masculine sans une élite féminine correspondante. A notre avis les collèges féminins devraient être mis sur le même pied que les collèges masculins.

### Les universités

Depuis quelques années, des circonstances diverses ont attiré l'attention du grand public sur les besoins des universités et leur problème financier.

Les campagnes de souscription où les universités ont reçu de tous les milieux un appui qu'elles n'avaient peut-être pas espéré aussi généreux, les débats constitutionnels provoqués dans la province de Québec par les octrois du gouvernement fédéral aux universités canadiennes ont mis en pleine lumière le rôle des universités dans la vie économique, sociale et culturelle de la nation et du pays.

Pour les Canadiens français, en particulier, cette prise de conscience du rôle des universités est d'autant plus importante qu'ils doivent faire effort pour mieux asseoir leur économie et participer plus largement à la mise en valeur de leur propre territoire — et que seules les universités peuvent leur fournir le personnel apte à l'accomplissement d'une aussi grande tâche.

D'après de nombreuses statistiques, les universités françaises du Québec sont loin de produire les ingénieurs et les hommes de science de toutes catégories, les économistes et sociologues qui représenteraient, parmi les groupes professionnels de notre province même, une proportion tant soit peu équivalente à l'importance relative de l'élément canadien français.

A cet égard, nos universités auront à fournir, au cours des prochaines années, un rendement beaucoup plus considérable que dans le passé, non seulement en ce sens qu'elles devront augmenter le nombre absolu de leurs étudiants et de leurs diplômés, mais surtout en ce sens qu'une proportion plus élevée de jeunes Canadiens français devra s'inscrire à l'université et parvenir aux carrières professionnelles, et en particulier aux carrières scientifiques et aux carrières économiques et sociales.

Si l'on tient compte de l'évolution démographique des collèges classiques au cours des dernières années, des progrès incontestables de l'enseignement secondaire, en particulier de l'institution récente de sections classiques dans les écoles publiques, et, enfin, de l'augmentation rapide du taux de fréquentation universitaire entre 1950-51 et 1953-54, il n'y a aucun doute que les populations universitaires connaîtront très prochainement, au plus tard vers 1960, un essor considérable.

L'insuffisance dont nous parlions tantôt de la contribution des Canadiens français au développement économique et social de la Province est donc appelée à se corriger peu à peu, s'il n'en tient qu'à la multiplication des candidats aux carrières professionnelles. En d'autres termes, la demande d'enseignement universitaire est de plus en plus forte, dans notre milieu et le sera encore davantage dans un avenir immédiatement prévisible.

Nos universités peuvent-elles vraiment répondre à cette demande ? A moins que les problèmes financiers soulevés par l'expansion nécessaire et urgente de leurs cadres matériels et pédagogiques ne soient résolus, elles se verront bientôt forcées de refuser des étudiants dans les facultés scientifiques, comme elles en refusent déjà dans les facultés de médecine, et elles ne pourront même pas remplir leur rôle de centres de formation professionnelle supérieure.

A plus forte raison devront-elles renoncer à devenir les centres de recherches et de haut savoir qu'elles doivent être si elles veulent demeurer fidèles à leur véritable mission intellectuelle.

Car l'Université ne doit pas seulement transmettre à l'élite de la jeunesse les techniques d'un métier ou la culture acquise d'un milieu, quel que soit le niveau de ce métier ou de cette culture et quel que soit le temps matériel qu'elle doive consacrer à cette tâche. Sa mission la plus haute, la plus originale, est d'assurer le progrès humain comme tel dans l'ordre de la connaissance de la nature et de l'homme. A l'égard de la culture et des techniques, son rôle propre est, d'une certaine manière, de les découvrir. Les institutions d'enseignement primaire et secondaire

peuvent se contenter de les accepter toutes faites, l'Université se doit de les compléter, d'y ajouter le fruit de ses propres découvertes.

Institution d'enseignement sans doute, l'Université n'est pas que cela. Par la recherche dans tous les ordres de la connaissance depuis les sciences de la nature jusqu'aux sciences de l'homme, elle dépasse les cadres étroits de l'enseignement, de la transmission pure et simple d'un savoir tout fait, pour entrer dans le champ illimité, universel du savoir qui se fait.

### *Le problème financier*

On peut ramener aux données suivantes le problème financier des universités.

1.—En 1952-53, le déficit d'administration des universités québécoises, compte tenu des subventions du gouvernement provincial attribuables à cet exercice financier, s'élevait à \$111,000, si l'aide du Séminaire de Québec à l'Université Laval, au montant de \$395,000, est classé parmi les revenus. Abstraction fait de cette aide, dont le caractère exceptionnel et aléatoire ne saurait être négligé, le déficit aurait dépassé les \$500,000, soit environ \$35 par étudiant, dans l'ensemble de toutes les universités. Mais, comme nous venons de l'indiquer, les 4/5 de ce déficit seraient attribuables à une seule université, celle de Québec. Sans les subventions du gouvernement et l'aide du Séminaire de Québec, le déficit global des universités eut été de l'ordre de \$4.25 millions.

2.—L'état des revenus et dépenses des universités pour l'année 1952-53 révèle surtout l'effort de celles-ci pour proportionner leur train de vie à leurs moyens. Il laisse dans l'ombre tous les besoins réels auxquels il a été impossible de répondre ou dont la satisfaction aurait entraîné un déficit beaucoup plus élevé : bibliothèques et laboratoires mieux équipés; nombre suffisant de professeurs de carrière; traitements plus conformes aux revenus moyens des professions de même niveau intellectuel; honoraires plus convenables pour les chargés de cours; meilleur équilibre entre la recherche et l'enseignement dans l'activité de l'Université, etc... etc... En outre, il ne tient pas compte des engagements de capitaux en immeubles que les universités ont encourus de fait ou aurait dû encourir.

3.—Le déficit que nous venons de constater s'est produit dans une période de stabilité relative des populations universitaires: de 1950-51 à 1952-53, celles-ci n'ont à peu près pas augmenté.

L'on peut prévoir que jusqu'en 1957-58, malgré l'augmentation assez nette des taux de fréquentation universitaire, les inscriptions dans les universités ne croîtront pas à un rythme très marqué et cela à cause du fait que la baisse de la natalité au cours de la crise de 1930 affecte les générations qui commencent maintenant à atteindre l'université.

Déjà cependant, et en 1960-61, au plus tard, à l'instar de la population de l'enseignement secondaire quelques années plus tôt, la population universitaire aura commencé à augmenter à un rythme d'autant plus rapide qu'il y aura alors à la fois augmentation du taux de fréquentation et augmentation du nombre d'individus d'âge universitaire.

4.—Dans le passé, les universités québécoises ont tiré le plus clair de leurs revenus des étudiants eux-mêmes (33% de 1950 à 1953) et des subventions gouvernementales (28%), si le total de leurs revenus inclut ceux qui proviennent des services auxiliaires : ateliers, cafétéria, hôpital de l'Université McGill (Institut neurologique), etc.<sup>1</sup>

5.—Dans l'hypothèse où les dépenses moyennes par étudiant évolueront de la même façon jusqu'en 1960-61 qu'elles ont évolué de 1944-45 à 1952-53, le total des frais d'opération des universités québécoises s'élèverait à près de 15 millions de dollars en 1955-56, et à plus de 21 millions de dollars en 1960-61, y compris les dépenses des services auxiliaires : cafétéria, hôpital, etc., soit une augmentation d'environ 56% par rapport à 1952-53.

Si l'on suppose que certains revenus, tels les revenus de placements, des dons et des bourses, l'aide du Séminaire de Québec à l'Université Laval, augmenteront à un rythme relativement plus lent que les dépenses ou devront même disparaître, il faut s'attendre à ce que la participation des étudiants eux-mêmes et du gouvernement au financement des universités atteignent des proportions plus considérables que jamais.

Or, entre 1950 et 1953, le revenu moyen que les universités ont tiré des étudiants, sous forme de frais de scolarité, d'inscription et d'immatriculation, a considérablement augmenté passant de \$259 par étudiant à \$309. A cause de l'augmentation récente des frais d'inscription que ces chiffres révèlent, il n'y a guère lieu d'espérer que la contribution moyenne d'un étudiant aux dépenses de l'université dépasse le chiffre qu'elle avait atteint en 1953. Cela voudrait dire que dans le budget de

---

(1) L'élimination de cette catégorie spéciale de revenus correspondant à des dépenses de même ordre, augmenterait à 40% et 34% respectivement la part des étudiants et des gouvernements dans les revenus universitaires.

dépenses de 21 millions de dollars dont nous parlions tantôt, la contribution des étudiants s'élèverait à environ \$5,500,000, et ne représenterait plus que 26% des dépenses universitaires, au lieu de 33% comme en 1953.

Ce sont donc les contributions gouvernementales qui devront compenser la proportion moins élevée de revenus que les étudiants apporteront aux universités. Elles s'élèveront, par conséquent, à quelques \$7,350,000 en 1960-61, au lieu de \$3,700,000 en 1953, soit une augmentation de 100% approximativement, dans une période de huit ans.

6.—Dans l'ordre des dépenses en immobilisations dont il n'était pas question dans le paragraphe précédent, les besoins seront d'autant plus urgents que déjà, dans certaines universités et certaines écoles universitaires, l'on a à faire face au problème du manque d'espace. A plus forte raison devra-t-on soit agrandir les immeubles existants ou en construire de nouveaux le jour très prochain où la courbe des inscriptions universitaires entrera dans une phase d'ascension rapide.

### *Essai de solution*

La nécessité d'une contribution de plus en plus importante du gouvernement au financement des universités soulève des problèmes particulièrement délicats à cause du fait que celles-ci sont des institutions privées. L'aide gouvernementale étant destinée à prendre un caractère permanent et à devenir leur première source de revenus, l'on comprend que les universités se soient préoccupées du meilleur système de relations susceptible de s'établir entre elles et le gouvernement.

A cet égard, les positions prises par l'Université Laval nous ont semblé refléter l'attitude de la plupart sinon de la totalité des universités québécoises. Elles nous ont également paru tenir compte des aspects les plus essentiels des questions en cause.

Pour atteindre leur but, qui est d'assurer le mieux possible la vie et le développement des universités, les octrois gouvernementaux:

1. doivent être suffisants et pleinement justifiés. Pour cela, il importe que le gouvernement arrive à bien connaître les besoins collectifs et individuels des universités et des populations qu'elles desservent;
2. ils ne doivent en aucune façon porter atteinte à l'indépendance des universités, sans que cependant ne soit amoindri le droit que possède l'Etat de contrôler l'usage des deniers publics;
3. ils doivent avoir un caractère de continuité qui rende plus facile aux universités une administration prévoyante et la réalisation des projets de développement qu'elles jugent indispensables;

4. ils doivent être versés aux universités selon un mode bien défini et à des intervalles réguliers, afin de rendre leur administration moins onéreuse.<sup>1</sup>

Pour que soient plus surement atteints ces divers objectifs indispensables à leur bon fonctionnement, les universités ont suggéré elles-mêmes la création d'une commission d'aide aux universités et d'un fonds provincial des universités. Grâce à cette commission, les universités d'une part, pourraient plus facilement faire connaître leurs besoins et le gouvernement d'autre part, serait plus en mesure de s'assurer que toutes les demandes de subventions sont justifiées et correspondent à la fois aux besoins et aux ressources de la Province. Cette commission serait donc l'interprète des universités auprès du gouvernement.<sup>2</sup> Quant au fonds provincial, il garantirait la continuité et la souplesse des subventions.

La situation financière des collèges classiques étant ce qui a été indiqué dans les pages précédentes d'une part, et d'autre part leurs relations académiques avec les universités étant ce qu'elles sont, il nous paraîtrait avantageux d'étendre aux collèges classiques, par l'intermédiaire de la Fédération et pour la partie des études post-élémentaires qui se rattache au cycle universitaire, les fonctions de la Commission d'aide aux universités. Cette Commission pourrait, ou bien garder le même nom ou bien s'appeler Commission de l'Aide à l'Enseignement supérieur. Elle remplirait pour les collèges les fonctions qui lui sont assignées ci-dessus pour les uni-

---

(1) Mémoire de l'Université Laval.

(2) Voici plus en détail quelles pourraient être les fonctions de la Commission de l'Aide aux Universités :

1 — faire une étude approfondie du problème universitaire dans notre Province afin d'avoir a) une vue d'ensemble de la situation pour le présent et pour l'avenir prévisible; b) une connaissance détaillée des besoins de chaque université et de la population qu'elle dessert;

2 — examiner chaque année l'état financier et le budget de chacune des universités pour connaître les besoins de leur administration courante;

3 — faire connaître les besoins au Gouvernement par l'entremise du Ministre des Finances;

4 — conseiller le Ministre des Finances quant à l'attribution des octrois annuels aux universités;

5 — examiner les projets de construction et de développement des universités lorsque l'assistance financière de l'Etat sera requise;

6 — déterminer la forme, la durée et l'importance de cette assistance; et faire ensuite au Ministre des Finances les recommandations jugées nécessaires;

7 — faire tous les cinq ans une étude d'ensemble de la situation financière des universités de la Province; déterminer pour la période quinquennale suivante la somme des octrois nécessaires à leur administration courante et à la construction des édifices qu'elles projettent; faire ensuite rapport sur ce sujet au Ministre des Finances;

8 — présenter au Ministre des Finances un rapport annuel de l'activité de la Commission;

9 — de façon générale, a) établir avec les institutions universitaires des relations étroites et cont nues; b) accomplir dans la limite de la juridiction déterminée par la loi, tous les actes nécessaires au bon fonctionnement de la Commission.

versités. Cette extension est d'autant plus plausible que la Commission serait l'interprète des universités franco-catholiques et des universités anglo-protestantes, et que dans le cas de ces dernières, la deuxième partie de l'enseignement post-élémentaire est directement sous leur juridiction financière. Si son mandat ne s'étend pas aux collèges franco-catholiques, la commission se trouvera à jouer auprès du gouvernement un rôle différent selon qu'elle interprétera les besoins des institutions franco-catholiques et ceux des institutions anglo-protestantes. L'extension des fonctions de la commission d'aide aux universités serait à notre avis un précieux élément de solution au problème financier des collèges.

\* \* \*

Si nous regroupons ici les conclusions des pages précédentes en ce qui touche les écoles publiques et les institutions privées, voici quelle serait dans ses données maîtresses l'organisation financière de l'enseignement dans la province :

1) Les commissions scolaires responsables (sous le contrôle du Département de l'Instruction publique dans sa forme actuelle ou dans toute autre forme que pourrait suggérer l'adaptation des structures administratives) de l'enseignement élémentaire et de la première partie de l'enseignement post-élémentaire dispensé dans les écoles publiques ou dans les institutions privées (classiques ou scientifiques). Sources de revenus : taxe foncière générale (décrétée et perçue localement) ou de péréquation (établie, perçue et redistribuée par la Province au pro-rata du nombre d'élèves); impôt sur le revenu, ou, selon l'aménagement fiscal fédéral-provincial, taxe de vente (établie et perçue localement dans le cas des grandes municipalités scolaires; établie, perçue et redistribuée par la Province dans les autres cas); subvention d'égalisation aux municipalités scolaires les moins pourvues de ressources fiscales et conçues en vue surtout de répandre l'enseignement post-élémentaire dans toutes les régions.

2) Les institutions privées, collèges classiques ou scientifiques et universités, responsables de la partie supérieure de l'enseignement post-élémentaire et de l'enseignement universitaire. Sources de revenus : contribution des parents, du clergé et des ordres religieux; régime organique de bourses pour les étudiants pauvres; subvention de l'Etat par l'intermédiaire de la Commission d'aide à l'enseignement supérieur ou du Conseil de l'enseignement secondaire et de l'enseignement universitaire si les

structures administratives sont réadaptées comme la suggestion en a été faite.

Un tel régime décentralisé, mais intégré et organique pourrait, nous semble-t-il, assurer le financement régulier de toutes les branches de l'enseignement sans surcharges pour l'Etat et sans assujettissement indu et des individus et des institutions.

### **Les écoles professionnelles élémentaires et moyennes**

Faute de renseignements suffisants sur les autres écoles de cette catégorie, l'enseignement technique dont nous parlerons ne comprend que les écoles professionnelles rattachées au Ministère du Bien-Etre Social et de la Jeunesse. Elles se partagent en trois catégories : les écoles d'arts et métiers, les écoles techniques, les écoles spéciales. Chacune de ces écoles offre deux ou trois cours de niveau différent. Quelques-unes ont même une section française et une section anglaise. Nous les désignerons toutes sous le nom générique d'écoles techniques.

### *Evolution récente et prévisions démographiques et financières*

Si l'on en juge par le nombre et le taux des inscriptions d'élèves réguliers des cours du jour, c'est dans cette section de l'enseignement que les progrès les plus rapides se sont produits entre 1941-42 et 1951-52. Non seulement les inscriptions ont plus que triplé mais le taux de fréquentation a lui-même augmenté de 1.76% à 6.07%.

De 1947-48 à 1952-53, les seules années pour lesquelles nous disposons de données suffisamment fiables, les dépenses ordinaires de l'enseignement technique ont évolué dans l'ensemble de façon à peu près analogue aux inscriptions, mais les dépenses en immobilisations ont été plus variables.

On peut émettre l'hypothèse que les choses se passeront d'ici 1966-67 de la même façon qu'entre 1941-42 et 1952-53, à la fois quant au nombre des inscriptions et quant au coût de l'enseignement par étudiant.

Dans ce cas, il y aurait environ 27,500 élèves inscrits aux cours réguliers du jour et 22,500 aux cours du soir, dans les écoles techniques, tandis que les dépenses totales de l'enseignement technique s'élève-

raient à \$22,000,000, soit quatre fois plus que les dépenses de l'année 1951-52.

Cette hypothèse semble plausible dans le cas des inscriptions, car le taux de fréquentation des écoles techniques est encore très nettement inférieur à ce qu'il pourrait être théoriquement<sup>1</sup>. En outre, l'opinion se répand de plus en plus qu'il est nécessaire de poursuivre ses études de formation professionnelle aussi loin que possible, et les entreprises industrielles ou commerciales ont tendance à exiger une meilleure formation de leurs employés. Selon toute probabilité, il n'y aura donc pas de ralentissement dans le rythme annuel d'augmentation des taux d'inscription dans les écoles techniques. Dans ce cas, les inscriptions seront en 1966-67 de 50,000 étudiants environ, tant aux cours du jour qu'aux cours du soir.

Par contre, on ne peut anticiper une évolution du coût par étudiant identique, entre 1952-53 et 1966-67, à celle que l'on a constaté entre 1946-47 et 1951-52. Cette dernière période peut être considérée comme une période inflationnaire. Le coût par étudiant continuera probablement d'augmenter mais à un rythme inférieur à celui de la période précédente. Mettons par hypothèse que l'augmentation s'établira approximativement à la moitié de celle qui s'est produite chaque année entre 1946-47 et 1951-52.

Dans ces perspectives le budget de l'enseignement technique, atteindrait en 1966-67 \$17,000,000 environ au lieu de \$22,000,000 comme ce serait le cas si tout devait se passer de la même façon de 1951-52 à 1966-67 que de 1946-47 à 1951-52.

### *Quelques problèmes propres à l'enseignement technique*

#### *a) Nécessité d'une école normale technique*

Il n'existe pas d'institution de formation pour les professeurs de l'enseignement technique, comme il en existe pour les professeurs de l'enseignement de formation générale.

Sans doute, le professeur d'une école technique ou d'une école d'arts et métiers doit-il d'abord être compétent dans le métier qu'il enseigne. Cette compétence ne s'acquiert évidemment que par la pratique même du métier. Mais l'expert dans un métier donné n'est pas nécessairement apte à l'enseigner. Outre sa compétence technique, il lui faut une compétence pédagogique. A l'heure actuelle, il n'a pas d'autre moyen

---

(1) Cf. à ce sujet l'annexe 4.

d'acquérir celle-ci que de s'inscrire à des cours de perfectionnement dans une école de pédagogie ou de fréquenter une école normale régulière.

Cette formule n'est certainement pas suffisante. Les exigences pédagogiques propres à l'enseignement spécialisé, au même titre que celles de l'enseignement régulier, exigeraient, nous semble-t-il, la création d'une école normale technique qui aurait pour fonction exclusive de préparer le personnel enseignant des écoles professionnelles élémentaires et moyennes.

#### *b) Le financement de l'enseignement technique*

Le financement de l'enseignement technique ne pose aucun des problèmes de relations institutionnelles entre l'Etat et des organismes indépendants comme c'est le cas dans les autres secteurs de l'enseignement. Du fait que l'enseignement technique est entièrement ou à peu près un enseignement d'Etat, la seule question à résoudre est celle des ressources financières dont la province peut disposer à cette fin.

A ce titre, l'enseignement technique dans le contexte général des finances provinciales est soumis au sort des autres postes du budget provincial. Mais ici se pose un problème particulier : la contribution du gouvernement fédéral.

#### *c) L'aide du gouvernement fédéral*

L'aide financière du gouvernement fédéral aux écoles d'enseignement spécialisé remonte à plusieurs années. Des montants considérables ont été versés par le gouvernement fédéral en vertu de la loi concernant la poursuite et la coordination de la formation professionnelle, adoptée en 1942<sup>1</sup>. Pour la province de Québec, un arrêté en conseil autorisait, en 1945, un accord valable pour dix ans, assurant l'aide financière du gouvernement fédéral à l'enseignement spécialisé.

En 1945-46, les frais d'instruction de l'enseignement spécialisé s'élevaient approximativement à \$2,000,000. En vertu de l'entente, le gouvernement fédéral fixait sa contribution à \$600,000. Cette année-là, il consentait donc à payer un peu moins que le tiers des dépenses de l'enseignement spécialisé. En fait, après avoir été de 27% environ pour

---

(1) Statuts du Canada, 6-7 George VI, chap. 34.

l'année 1945-46, la contribution du gouvernement fédéral a diminué à tel point par la suite, que de 1947-48 à 1952-53, elle ne représentait, dans l'ensemble, que 9.4% des dépenses ordinaires de l'enseignement spécialisé. Si le gouvernement fédéral avait maintenu sa contribution, de 1947 à 1953, au même niveau qu'en 1945, la Province aurait reçu une somme d'environ \$8,000,000 alors qu'en réalité elle n'a reçu que \$2,750,000.

Il semble bien que la baisse relative des contributions fédérales n'ait pas été provoquée par le gouvernement provincial mais qu'elle ait été le fait du gouvernement fédéral lui-même.

L'aide fédérale à l'enseignement technique est un paradoxe de la politique constitutionnelle. Nous ne voyons pas pourquoi ni comment cette aide est plus justifiable à l'enseignement technique qu'aux autres branches de l'enseignement. On a prétendu que c'est justement parce qu'il s'agit de techniques et que les techniques sont partout les mêmes. C'est, à notre avis, mal comprendre la place du métier dans la vie de l'homme et dans l'accomplissement de sa personnalité, et par suite les relations de l'enseignement technique avec l'éducation. On choisit un métier selon ses aptitudes, et de l'exercice de ce métier, on attend non seulement sa subsistance quotidienne mais la réalisation de soi-même. Certes, on peut concevoir un enseignement technique sans référence ni aux fondements théoriques des techniques enseignées, ni à l'ordre de la vie, par conséquent à l'esprit dans lequel le métier doit être exercé. Mais c'est précisément parce que la province de Québec n'admet pas cette sorte d'enseignement qu'elle a voulu et veut encore organiser elle-même ses écoles.

Si au surplus, on compare les subventions du gouvernement fédéral au budget de l'enseignement et au budget général de la Province, que représentent-elles? Moins de 4% dans le premier cas, moins de 1% dans le second. Ce n'est donc pas par des ententes de cette sorte que la province assurera solidement son régime financier, ni celui de ses écoles — surtout si l'on tient compte du fait que les subventions fédérales sont habituellement temporaires. De telles ententes ne font que mettre un peu plus de confusion dans un domaine où il en règne déjà trop. Sans doute, le même problème se pose: si la Province n'accepte pas les subventions fédérales, elle en perd le bénéfice et paie pour les provinces qui les acceptent. Il en est ainsi chaque fois que le gouvernement fédéral intervient en des domaines que la constitution ne lui attribue pas. Il serait tellement plus simple de laisser aux provinces les ressources fiscales dont elles ont besoin pour s'acquitter elles-mêmes de leurs fon-

tions. Aussi est-ce de ce côté qu'il faut chercher la solution au problème financier de l'enseignement technique comme à tant d'autres que les pratiques constitutionnelles des dernières années ont fait naître.

### **Recrutement et formation du personnel enseignant**

Nous avons plus haut rangé le problème du personnel parmi les facteurs principaux du problème général de l'enseignement à l'heure actuelle. Le rôle du maître étant ce qu'il est dans l'enseignement, de la solution qui sera apportée à ce problème dépend le résultat des initiatives qui pourront être prises dans les autres domaines. En revanche, le recrutement d'un personnel nombreux et compétent dépend de l'esprit dans lequel sera conçue et appliquée désormais la politique de l'enseignement.

### ***La profession enseignante***

L'histoire pourrait en grande partie expliquer l'état inorganique de la profession enseignante, les malaises et les tensions qui se sont manifestés en certains milieux, et la pénurie actuelle de maîtres. L'enseignement est au point de vue professionnel en pleine transition. Pendant longtemps, exclusivement ou en grande partie aux mains du clergé et des ordres religieux, il doit aujourd'hui compter sur une proportion rapidement croissante et en certains secteurs largement majoritaire de personnel laïc. Or, si pour un religieux, dont le régime de vie est défini et la sécurité matérielle garantie par une communauté, l'enseignement est une forme d'apostolat, pour le laïc, il est une profession, c'est-à-dire une manière de pourvoir par le travail à sa subsistance et à celle d'une famille, et de réaliser le plus complètement possible sa vie. Les garanties de stabilité, de sécurité, de pleine mise en valeur de lui-même que le religieux trouve d'abord dans son ordre, le laïc doit les trouver dans sa profession.

Malheureusement, trop de commissions scolaires prétendent encore traiter avec les laïcs comme s'ils étaient des religieux, et leur imposer des conditions de travail et de rémunération que seul un religieux pourrait accepter — et encore moyennant beaucoup d'esprit de sacrifice. Dans ces conditions, comment espérer attirer à l'enseignement la classe d'hommes et de femmes que la fonction exige, c'est-à-dire les plus doués intellectuellement, les meilleurs moralement. Les plus humbles fonctions du commerce et de l'industrie offrent plus d'avantages à tous égards.

Au niveau secondaire, les collèges ont désormais eux aussi besoin de professeurs laïcs. D'une façon générale, ils sont disposés à payer des traitements convenables. Mais faute de ressources, ils s'en tiennent au minimum strictement indispensable. Le principal problème qui, à ce niveau, se pose au professeur laïc, c'est celui de son statut professionnel et de ses chances d'avancement. Dans des institutions qui appartiennent au clergé et à des ordres religieux et dont l'objet premier est, dans bien des cas, le recrutement des clercs, le professeur laïc a-t-il chance d'être intégré aux cadres réguliers et, selon sa valeur et ses mérites, de parvenir même aux fonctions de direction ?

Quant au personnel universitaire, inutile d'en redire l'importance en regard des besoins présents et futurs de la société. Or à ce niveau non plus, les conditions d'emploi et d'avancement ne sont pas satisfaisantes — nettement inférieures à celles des professions correspondantes dans la pratique courante et dans le commerce et l'industrie.

Les associations d'instituteurs, de professeurs laïcs de l'enseignement secondaire et de professeurs de l'Université Laval ont comparu devant notre Commission et discuté franchement le problème, chacune sous l'angle qui lui est propre<sup>1</sup>. Elles ont déposé des mémoires qui, outre une description de la situation présente, contiennent des suggestions quant aux mesures à mettre en œuvre pour y remédier. Mais il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, d'indications très générales qui peuvent tout au plus servir de point de départ à la recherche.

Le problème professionnel de l'enseignement se présente sous deux aspects principaux : juridique, économique. Il s'agit d'une profession dont l'exercice autonome ne se conçoit pas, et qui par suite comporte tous les risques des métiers dépendants, voués au salariat. D'autre part, elle remplit une des plus hautes fonctions de la vie sociale. Elle a pris conscience à la fois de son importance et de la précarité de son statut actuel, et cherche à faire redéfinir celui-ci de façon à assurer à ses membres un régime de travail et de vie approprié aux exigences de la fonction : conditions d'emploi, de rémunération, d'avancement, etc. Comme toutes les grandes professions, la profession enseignante devrait avoir un statut juridique propre, qui en fixe les cadres et en garantisse la stabilité.

---

(1) Alliance des Professeurs catholiques, Association des Educateurs catholiques de Montréal, Corporation générale des Instituteurs et Institutrices de la Province de Québec, Association des Professeurs de carrière de l'Université Laval, Association Professionnelle des Professeurs laïcs de l'Enseignement secondaire.

Quant à ses bases financières, elles sont à l'heure actuelle tout ce qu'il y a de plus mal défini. Un ajustement s'impose. Selon quel barème ? Seule une étude spéciale permettrait de le déterminer. Dans l'ensemble, les conditions matérielles de vie du professeur devraient correspondre à celles des professions de même niveau intellectuel et d'importance sociale comparable. Tant que l'enseignement n'offrira pas, sous les deux aspects juridique et économique, les garanties minimum d'une profession régulièrement organisée et intégrée aux structures sociales, inutile de compter sur un recrutement satisfaisant. C'est la conséquence du progrès économique, de l'incessante création de carrières nouvelles, rémunératrices, auxquelles s'attache au surplus le prestige social. On ne peut exiger d'un jeune homme intelligent et fort qu'il opte pour l'enseignement avec le sentiment d'opter pour la pauvreté et l'insécurité chroniques. Quelle que doive en être l'incidence sur le budget, les autorités scolaires, provinciales ou locales, ne peuvent éviter ce que les circonstances actuelles imposent d'urgence : un réaménagement des bases financières de la profession enseignante.

### *La formation des maîtres*

La Province compte un réseau d'écoles normales où se forment les générations successives d'instituteurs et d'institutrices laïcs. Ces écoles, administrées par le Département de l'Instruction publique, semblent du moins pour le moment, répondre au besoin. La situation paraît moins nette du côté des scolasticats-écoles normales. Certains ordres religieux qui fournissent à l'enseignement élémentaire et primaire supérieur un nombreux personnel, se plaignent de n'avoir pas les ressources qu'exigerait l'organisation de leurs maisons de formation selon les normes actuelles des centres de formation pédagogique<sup>1</sup>. Les revenus que la communauté tire de la pratique même de l'enseignement sont insuffisants, et les subventions du gouvernement de la Province sont des plus modestes. Le problème se présente donc sous deux aspects : le relèvement du salaire des religieux enseignants, la revision des octrois publics aux scolasticats-écoles normales.

Au niveau secondaire, la situation est plutôt confuse. Les collègues ayant besoin de professeurs laïcs, des centres de formation doivent exister où les candidats pourront s'assurer la formation requise. D'une façon générale d'ailleurs, le problème de la formation du personnel,

---

(1) Cf. Mémoires de la Fédération des Frères enseignants du Québec et des Frères du Sacré-Coeur.

tant religieux que laïc, se pose avec urgence. Le temps est révolu où l'on pouvait, pour s'instituer professeur, compter sur le seul apprentissage. Mais l'intégration des laïcs, nous l'avons vu, pose un difficile problème. Or, tant que ce problème ne sera pas résolu, on ne peut compter sur un recrutement qui justifierait la création et l'entretien de centres spéciaux de formation. En revanche, sans de tels centres, on ne peut préparer le personnel que le développement des collèges réclame. A Montréal, l'École Normale secondaire, à Québec, l'École de Pédagogie de l'Université Laval s'efforcent de répondre aux besoins. Elles n'auront chance de dominer la situation que si le problème de l'intégration des laïcs à l'enseignement secondaire, et par suite tout le problème du personnel enseignant, est résolu.

D'une façon générale d'ailleurs, qu'il s'agisse du niveau élémentaire ou des niveaux supérieurs, le problème du personnel est à la clé du problème de l'enseignement. Ce ne sont pas les commissions scolaires ni le Département de l'Instruction publique, ni les structures administratives, locales ou générales, privées ou publiques, qui font l'école : ce sont les maîtres. Et si l'on veut que l'enseignement à tous ces niveaux prenne l'élan que les circonstances exigent, c'est par la formation de maîtres et l'organisation professionnelle du personnel enseignant qu'il faut commencer. Le reste suivra normalement.

## L'éducation des adultes

Pour compléter cette vue d'ensemble du problème de l'enseignement, il convient de dire un mot de l'éducation des adultes. L'annexe 4 contient un bon chapitre sur le sujet.

L'éducation des adultes est une nécessité de notre époque de rapide évolution des techniques, des modes de vie, des institutions elles-mêmes. Surtout dans notre Province où cette évolution s'accomplit sous l'influence de forces étrangères et se manifeste par la transformation radicale des structures sociologiques traditionnelles. Il est de la plus haute importance que la population soit consciente des phénomènes dans lesquels elle est elle-même impliquée, qu'elle sache s'adapter aux conditions nouvelles sans rompre avec la pensée inspiratrice de sa culture d'origine. L'enseignement scolaire ne peut suffire seul à la tâche, car précisément pour répondre à ses fins, il doit compter sur le concours éclairé de la collectivité. Il faut donc que les esprits soient en plein éveil et sans cesse disposés aux dépassements nécessaires.

L'éducation des adultes se propose deux fins principales : 1) permettre à tous ceux qui le veulent d'acquérir un complément de connaissances et d'informations; 2) leur donner l'intelligence générale du milieu dans lequel ils vivent et les mettre en état d'en influencer l'évolution. La première est réalisée par l'enseignement extra-scolaire : cours du soir et par correspondance, conférences, enseignement ménager, artisanat, etc.; la seconde, par la participation à des mouvements d'une très grande variété : coopératisme, syndicalisme, oeuvres d'assistance et d'entr'aide, d'action religieuse, patriotique, civique, oeuvres de jeunesse, etc.

La Société d'Education des Adultes a dressé il y a quelques années le répertoire des oeuvres diverses qui fonctionnent dans notre province, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Il faut l'avoir parcouru pour se faire une idée de leur nombre et de leur importance. Si on pouvait faire le dénombrement des personnes qui, à un titre ou à un autre en bénéficient, c'est par centaines de milliers qu'il faudrait les compter.

Les paragraphes ci-après du chapitre IX de l'annexe 4 donnent une bonne vue d'ensemble de la situation.

1) "Le gouvernement de la province de Québec participe de trois façons à l'éducation des adultes :

"a. — Des équipes de techniciens ou de spécialistes sont au service de la population ou de groupes particuliers de la population pour des fins spécifiques, telles que : l'amélioration de l'agriculture, la santé, les arts domestiques, etc. Ces spécialistes vulgarisent des connaissances de base en utilisant des méthodes aussi diverses que la conférence, la démonstration, la publication de brochures, la projection de films documentaires, la causerie radiophonique, les contacts personnels auprès des individus et des groupes.

"b. — Les écoles d'enseignement spécialisé et celles de l'enseignement hautement spécialisé maintiennent un réseau de cours du soir. Ces cours s'adressent à la jeunesse et aux adultes désireux de s'initier à des méthodes rationnelles de travail et de maîtriser l'exercice d'un métier. Le grand nombre des inscriptions aux cours du soir montre bien qu'ils répondent à un besoin réel de la population des villes où ces écoles sont situées. De plus, des secteurs de l'enseignement spécialisé sont maintenant accessibles à un plus grand nombre, grâce à l'office des cours par correspondance.

"c. — Un régime de subventions, administré par divers ministères, permet à des groupements ou à des institutions de soutenir des

initiatives spécifiques, telles que : maintien d'un secrétariat, organisation de camps, de sessions d'étude, etc.

2) "Les institutions d'enseignement supérieur participent aussi à l'éducation des adultes. Quelques-unes rendent une partie de leur enseignement académique accessible à de nouveaux publics, permettant ainsi à des adultes d'acquérir, pendant leurs loisirs, une formation complémentaire. D'autres institutions cherchent des méthodes nouvelles qui permettront à un public plus large de participer à leur enseignement.

3) "La création de services d'éducation dans des organismes bénévoles est un phénomène récent et significatif. Ce phénomène exprime la volonté de personnes soucieuses de se procurer, par leur propre initiative, les moyens nécessaires à leur information et à leur formation. Ces groupes exercent des pressions de plus en plus fortes sur les institutions d'enseignement et sur les services publics pour y trouver les ressources qui répondent à leurs intérêts et à leurs besoins. Et ils entendent utiliser ces ressources conformément à la psychologie de leurs membres et en utilisant des méthodes nouvelles d'éducation comme la discussion, le film, la radio. Voilà sans doute pourquoi ces organisations s'adressent aussi bien aux services fédéraux qu'aux services provinciaux pour y obtenir le matériel didactique dont ils ont besoin. Comme le signale la Société Canadienne d'Education des Adultes, "les organismes privés choisissent les services fédéraux ou provinciaux selon que ces services sont susceptibles de répondre le plus rapidement et le plus efficacement possible à leurs besoins."

4) "L'absence de coordination dans les services du gouvernement affaiblit le rendement de sa contribution actuelle à l'éducation des adultes. S'il existe une coordination verticale à l'intérieur de chaque service, le public, en général, et les organismes bénévoles, en particulier, déplorent qu'il n'y ait pas un organe central qui les informerait convenablement des ressources variées que le gouvernement met à leur disposition.

"La même situation existe du côté des organismes bénévoles. Plusieurs d'entre eux ont réussi une intégration verticale satisfaisante. Mais pour des raisons qui tiennent à la psychologie des groupes eux-mêmes, la coordination sur le plan horizontal demeure une entreprise plus fragile, plus compliquée par le fait que les sociétés de coordination, pour être acceptées, ont dû produire des oeuvres valables avec des ressources très limitées.

"Dans l'ensemble, ces organismes bénévoles ont contribué à fixer l'intérêt de leurs membres sur les questions affectant les conditions actuelles de la vie religieuse, économique, sociale, politique et culturelle

de notre époque. Dans quelle mesure pourra-t-on satisfaire ces intérêts, si l'on ne veut pas que ces diverses initiatives s'usent dans des préoccupations de routine ou dans la considération de lieux communs qui ne débouchent nulle part ?”

Le chapitre conclut à la nécessité d'un plan d'ensemble qui “assurera l'intégration de l'activité actuelle du gouvernement, la multiplication des moyens, la coordination de l'activité du gouvernement à celle des institutions d'enseignement et des groupes bénévoles”.

Une politique cohérente et dynamique d'éducation des adultes est d'autant plus nécessaire que, d'une part, la province voit se produire chez elles de rapides transformations que la population doit pouvoir dominer et que d'autre part, le gouvernement fédéral, sous prétexte de citoyenneté, d'unité nationale, etc., ne demande pas mieux que de se substituer aux provinces en ce domaine.

Rien ne nous permet d'établir ce que serait ou devrait être le budget de l'éducation des adultes. L'importance de ce budget dépend de la politique mise en oeuvre et de la forme que prend la participation du gouvernement lui-même. L'éducation des adultes est une affaire de collaboration des oeuvres privées, des institutions et du gouvernement, de sorte que les mises de fonds du gouvernement entraînent une action beaucoup plus étendue que s'il se réservait d'agir seul et directement. Dans ces conditions, le budget peut n'être pas très considérable s'il est employé selon un plan qui utilise à fond toutes les formes de coopération.

## Conclusions

Le régime scolaire de la province est donc engagé dans une évolution dont les phases finales sont difficiles à prévoir.

Ce régime s'est édifié au long de l'histoire par l'action simultanée mais non coordonnée :

1) de l'Etat : a) donnant existence juridique et assistance financière aux commissions scolaires, pour autant qu'il s'est agi d'abord de l'enseignement élémentaire, puis subséquemment, de la première partie de l'enseignement post-élémentaire de formation générale; b) créant directement et dirigeant seul, par l'intermédiaire de tel ou tel de ses ministères l'enseignement technique-professionnel et une partie de l'enseignement supérieur (agriculture, génie, commerce).

2) de l'initiative privée, principalement de l'Eglise pour autant qu'il s'agit de l'enseignement secondaire et de la plus ancienne et plus grande partie de l'enseignement universitaire.

L'Etat, les commissions scolaires et l'initiative privée ont agi chacun selon ce qu'ils considéraient être la ligne normale de leur action, sans se préoccuper de l'ensemble. Cela a pu suffire tant que les structures économiques et sociales de la Province sont demeurées de type rural, donc relativement simples. Il n'en est plus ainsi depuis l'avènement de l'industrie et de la poussée corrélative d'urbanisation. Les fonctions professionnelles et sociales se sont du même mouvement multipliées et intégrées, et les écoles de différents types et niveaux doivent s'adapter à une réalité à la fois profondément différenciée et rapidement changeante. Elles ne sauraient y parvenir sans une direction d'ensemble; il leur faut entrer, chacune selon son caractère et sa fin propres dans une politique de l'enseignement conçue et appliquée selon les exigences de notre époque. Le moment est venu d'ordonner et de coordonner les réalisations diverses du passé, de les adapter aux besoins du présent et aux exigences de l'avenir.

Dans le concret et sur le plan de l'action immédiate, le problème est à la fois juridique et financier. Il consiste :

1) à redéfinir les fonctions des commissions scolaires : extension de leurs responsabilités à la première partie de l'enseignement post-élémentaire de formation générale (public ou privé), et organisation en conséquence de leur régime financier. Sous ce dernier aspect, le problème est d'abord fiscal : mettre les commissions scolaires en état de se procurer par l'impôt (local ou de péréquation) la plus forte proportion possible des revenus nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions;

2) à intégrer les institutions privées : a) au régime financier des commissions scolaires pour la première partie des études post-élémentaires; b) au régime financier de la Province pour la seconde partie de l'enseignement post-élémentaire et l'enseignement universitaire;

3) à intégrer l'enseignement technique au régime général de l'enseignement tant au point de vue financier qu'au point de vue académique.

Il suffit d'énumérer ces divers problèmes pour se rendre compte que leur solution implique une réfection générale des structures juridiques, administratives et financières du régime de l'enseignement. Il a été suggéré plus haut de créer une commission d'aide aux universités, ou, si l'on envisage le cas des collèges, d'aide à l'enseignement supérieur. Une telle création constituerait un élément de solution à l'une des données importantes du problème de l'enseignement. Mais si l'on veut régler le problème lui-même, il faut nécessairement le saisir dans son ensemble, et donc dépasser les solutions partielles.

A ce sujet, la Société St-Jean-Baptiste de Montréal a exprimé des vues et formulé des recommandations que nous croyons utile de reproduire, au moins comme orientation première de la pensée et de la recherche. Après avoir, d'une part, rappelé les progrès de l'enseignement public et de l'enseignement spécialisé en ces dernières années, d'autre part, souligné les aspirations croissantes de la population à cet égard, et enfin marqué la nécessité d'adapter à une société industrielle un enseignement qui, dans ses structures académiques et administratives, a été conçu d'abord pour une société rurale, la Société St-Jean-Baptiste se demande si "le Conseil de l'Instruction publique et le Département de l'Instruction publique tels qu'organisés actuellement sont en état d'assumer efficacement la vaste tâche qui leur est confiée". "La question, affirme-t-elle, se pose depuis longtemps dans tous les milieux où l'on s'intéresse aux progrès de notre enseignement."

Elle suggère donc la création d'un Département de l'Education nationale qui serait lui-même composé de cinq conseils :

1) "Un Conseil de l'enseignement primaire dont les membres seraient nommés par l'épiscopat, le gouvernement, les commissions scolaires, les communautés enseignantes d'hommes et de femmes et la corporation des instituteurs.

2) "Un Conseil de l'enseignement technique dont les membres seraient nommés par l'épiscopat, le gouvernement et les associations professionnelles.

3) "Un Conseil de l'enseignement secondaire nommé par l'épiscopat, le gouvernement, les Fédérations des collèges classiques, les Commissions scolaires, l'Association des professeurs laïcs de l'enseignement secondaire, la Faculté des Arts de chaque université canadienne-française.

4) "Un Conseil de l'enseignement universitaire nommé par l'épiscopat, le gouvernement et les universités. Le Secrétaire de la Province et le Ministre des Finances en feraient partie *ex-officio*.

5) "Un Conseil de l'éducation nationale, nommé par l'épiscopat, le gouvernement et les quatre autres conseils. Le Secrétaire de la Province et le Ministre des Finances en feraient partie *ex-officio*.

"Le Surintendant de l'Instruction publique deviendrait le directeur de l'enseignement primaire. Il présiderait le Conseil de l'enseignement primaire et exercerait les fonctions qu'il remplit actuellement.

"Le bon fonctionnement du Département de l'Education Nationale et de tous les Conseils exigerait la nomination d'un agent coordonnateur dont la nomination relèverait du Conseil de l'Education nationale..."

“Le Conseil protestant de l’Instruction publique pourrait continuer de fonctionner comme il est actuellement organisé. Il serait complètement indépendant du Département de l’Education nationale. La minorité anglo-protestante conserve d’ailleurs la liberté de demander la réorganisation du système actuel si elle le juge à propos. Cette initiative lui appartient entièrement.”

Cette proposition peut paraître audacieuse. Elle nous semble cependant être, sinon dans ses modalités, du moins dans son principe, dans la ligne de développement des réformes qu’exige la situation actuelle de l’enseignement.

Au point de vue politique, le problème est à la fois idéologique, culturel et constitutionnel.

1) A quelle conception de l’ordre le régime de l’enseignement doit-il répondre ? Les principes qui ont présidé jusqu’ici à son développement : responsabilité première des parents, droits de l’Eglise, devoirs de l’Etat valent toujours dans une société chrétienne qui entend évoluer dans le sens de ses convictions et de ses traditions. Mais comment doivent-ils être interprétés dans un milieu de forte intégration sociale où individus, groupes et collectivité sont engagés dans des relations d’interdépendance de plus en plus étroites, et à une époque où les valeurs les plus fondamentales de l’existence humaine et de la civilisation risquent d’être mises en conflit avec les exigences de la technologie et du progrès économique ? L’Etat est évidemment appelé à une action plus étendue et plus directe qu’à aucune autre époque antérieure. Mais encore cette action doit-elle s’exercer selon des modes qui respectent les droits de la famille, ceux de l’Eglise et tendent à renforcer à tous les niveaux de la société le sens de la responsabilité personnelle et de la solidarité commune. Or, c’est par les institutions qu’elle crée et les modalités d’existence auxquelles elle les soumet que la politique scolaire révèle l’esprit dont elle procède et en assure la diffusion. D’où l’extrême importance d’une politique qui sans imposer à l’individu, à la famille et aux communautés locales des responsabilités qui les dépassent, fasse cependant appel à leur initiative, à leur fierté, à leur sens de la responsabilité, et les incite à la pleine réalisation d’eux-mêmes et de leurs fins. La réfection du régime de l’enseignement sera donc pour la province de Québec l’occasion d’une réflexion en profondeur sur quelques-uns des principes essentiels de sa philosophie de la vie.

2) S’il est un domaine où le particularisme culturel de la province de Québec doit s’affirmer dans la pleine conscience de lui-même, c’est bien l’enseignement à tous ses niveaux. Et nous retrouvons les

préoccupations du paragraphe précédent, non plus seulement dans le choix et l'aménagement des structures, mais dans la recherche des fins mêmes de l'enseignement. L'école, avons-nous écrit plus haut, est le centre d'explicitation et de renouvellement de la culture propre à un groupe humain donné. C'est donc avant tout par l'école que la province de Québec remplira sa mission de gardienne de la culture canadienne-française et justifiera sa volonté d'autonomie, à la condition que l'école soit elle-même consciente de son rôle et de ses responsabilités à cet égard.

Car l'influence des cultures étrangères est désormais telle dans notre milieu (presse, radio, télévision, cinéma, tourisme, techniques, institutions économiques, etc.), qu'on ne peut comme autrefois se fier à l'automatisme des échanges sociaux pour assurer la conservation de la culture autochtone. Une pensée doit présider à sa vie et à son évolution. Par conséquent, des écoles de tous degrés doivent former des générations successives d'hommes et de femmes très conscients de ce que l'existence quotidienne va exiger d'eux à ce point de vue. D'où la nécessité d'un enseignement qui sache ressaisir la culture dans son inspiration profonde et la réinterpréter en fonction des réalités présentes.

Tout cela a été longuement étudié ailleurs, et nous n'avons pas à nous y attarder ici, si ce n'est pour redire qu'il s'agit là de la donnée la plus fondamentale du problème de l'enseignement dans la province de Québec.

3) Enfin, le problème est constitutionnel. Inutile de faire ici l'exposé systématique d'une thèse qui est impliquée au complet dans le chapitre VII de la quatrième partie sur les théories et pratiques du gouvernement fédéral en matière d'éducation. Cette thèse est d'ailleurs simple : de toutes les juridictions des provinces, il n'en est pas de plus complète que l'enseignement et aucune ne devrait être plus indicutée. Cette exclusivité provinciale est particulièrement exigée dans le cas de la province de Québec, et cela pour les raisons évoquées ci-dessus, elles-mêmes simples reprises des positions générales du présent rapport.

Qu'il s'agisse d'enseignement élémentaire, d'enseignement secondaire, d'enseignement technique-professionnel, d'enseignement universitaire et de recherche dans la mesure où celle-ci est liée à l'enseignement supérieur comme une condition d'efficacité et de progrès, les provinces en général, la province de Québec en particulier, ne devraient admettre aucune exception à leur droit, aucun compromis dans l'exercice de leurs responsabilités. Il n'existe d'ailleurs aucune raison autre que financière à de telles exceptions et à de tels compromis. Problème de ressources, donc problème fiscal et d'aménagement de la fiscalité de

telle façon que les provinces disposent des revenus nécessaires à leurs besoins.

Pourtant, nous avons vu au chapitre VII déjà cité, que l'exclusivité provinciale en matière d'enseignement a été bien des fois contournée : subventions à l'enseignement technique, aux universités, radio, éducation des adultes, etc. Cette politique, à notre avis, devrait être abandonnée, quel que soit le secteur qui en fait l'objet. En pratique cependant, il arrive que les autres provinces, non seulement acceptent mais sollicitent les subventions fédérales. Par suite, si elle s'abstient, la province de Québec est frustrée des sommes qui lui auraient été versées, tout en contribuant à celles dont les autres provinces s'assurent le bénéfice. Ainsi par exemple dans le cas des subventions aux universités.

A cette situation, il n'y a qu'un remède : qu'en attendant un réaménagement fiscal qui assure aux provinces des ressources proportionnées à leurs besoins, et donc enlève toute justification apparente aux subventions fédérales, le gouvernement central restitue à la province de Québec, sous forme d'abaissement proportionnel d'impôt (diminution des taux ou "déductibilité") toute somme qui lui revient du fait que les autres provinces acceptent des subventions à l'enseignement ou autres fins provinciales. Sans doute, une telle solution n'est-elle pas de réalisation facile. Mais en admettant un régime d'impôt sur le revenu différent d'une province à l'autre, le gouvernement fédéral en a trouvé le principe. Il s'agit ici d'une question de justice élémentaire; et comme le gouvernement fédéral, en se soustrayant à la constitution, a lui-même posé le problème, à lui de prendre les dispositions pour le résoudre.

Les pratiques constitutionnelles du gouvernement fédéral ont fini par susciter un problème d'interprétation des notions autrefois indiscutées d'éducation et de culture. La Commission Massey a cru trancher ce problème en distinguant l'"éducation académique", c'est-à-dire celle qui est dispensée dans les écoles de tous degrés et la "culture générale", c'est-à-dire celle que l'homme obtient par un ensemble de moyens ne ressortissant pas à l'éducation organisée. La première serait du ressort exclusif des provinces; la seconde serait du ressort et des provinces et du gouvernement fédéral — celui-ci pouvant en cette matière prendre toutes les initiatives qu'il juge conformes au bien commun du pays tout entier.

Cette distinction apparemment ingénieuse ne fait en définitive qu'embrouiller la question. Nous avons pris attitude sur le sujet dans nos chapitres antérieurs. Pour nous, éducation et culture sont deux aspects d'une même réalité : le développement de la personne, et sont dans le prolongement l'une de l'autre. Si l'on considère l'individu isolément,

il est bien vrai qu'arrive un moment où il se cultive sans le concours de l'enseignement organisé, par le recours aux moyens divers que le milieu met à sa disposition : bibliothèque, musée, radio, etc. Il est vrai aussi que l'Etat a le devoir de favoriser le développement des moyens de culture. Mais précisément, l'individu isolé n'existe pas; il n'en est aucun qui ne soit membre d'une communauté nationale et qui ainsi n'accède à la culture par voie de culture particulière. Or, c'est précisément ce fait que le droit constitutionnel a en vue, l'une des raisons principales pour lesquelles l'Etat canadien est de forme fédérative. En confiant aux provinces la juridiction en matière d'éducation, la constitution se proposait de créer les conditions propices à la conservation et au développement des deux cultures nationales que l'histoire a mises en présence au Canada. Sans cette dualité culturelle, l'éducation aurait pu tout aussi bien être confiée au gouvernement central.

En matière d'éducation et de culture ainsi considérées dans leur interdépendance, l'initiative première appartient donc et doit appartenir aux provinces; celles-ci ont le devoir de mettre tout en oeuvre pour en favoriser le progrès, qu'il s'agisse d'écoles ou de tous autres moyens de culture. Mais l'Etat canadien étant du type fédératif, le gouvernement fédéral, comme administrateur d'une partie du bien commun, a aussi un rôle à jouer. Il a l'initiative seconde. Entendons par là qu'il doit: 1) respecter l'initiative première des provinces et leur en faciliter l'accomplissement; 2) que dans l'exercice de ses propres fonctions et dans la mesure où en contribuant à l'organisation du milieu elles en façonnent l'esprit, il doit se conformer au particularisme culturel de ses administrés et en favoriser l'épanouissement : langue, droits, inspiration idéologique des institutions sociales, etc.

Les relations de l'éducation et de la culture étant ce que nous venons d'indiquer, nous ne voyons pas en quoi une définition de l'éducation pourrait, comme on l'a suggéré, contribuer à clarifier la pratique constitutionnelle. Elle ne ferait que consacrer une distinction que la réalité n'admet pas. Jusqu'ici, la jurisprudence s'est abstenue de définir le mot "éducation" employé dans l'article 93 de l'A.A.N.B. Au témoignage de plusieurs juristes, la seule allusion à la portée du mot "éducation" a été celle du juge en chef de la Cour suprême du Canada, Sir Lyman Duff, qui dans un arrêt déclare que le mot "éducation" est employé à l'article 93 dans son sens le plus large <sup>1</sup> — donc incluant tout

---

(1) "We should perhaps also recall that section ninety three (93) (as is well known) embodies one of the cardinal terms of the Confederation arrangement. Education, I may add, is, as I conceive it, employed in this section in its most comprehensive sense". In reference re: *Adoption Act, Canada Law Reports 1938*, p. 402.

ce qui a trait au développement de la personne. La réalité canadienne d'une part, les dispositions générales de la constitution d'autre part étant ce qu'elles sont, l'interprétation de Sir Lyman Duff nous paraît encore la plus propre à guider la pratique constitutionnelle.

\* \* \*

De la longue étude qui précède, deux conclusions sont à retenir : 1) D'ici quelques années, moins de dix probablement, le budget général de l'enseignement aura doublé et peut-être davantage; 2) d'importantes réformes de structures devront être réalisées pour répondre aux besoins d'une province en pleine évolution sociologique — réformes qu'implique la croissance même des charges financières aux trois paliers où elles se répartissent : gouvernement, commissions scolaires, institutions privées.

Ces conclusions très générales suffisent aux fins d'une Commission comme la nôtre, qui aborde les problèmes sous l'angle de l'impôt et du partage de l'impôt entre les grandes branches de l'administration publique. Mais aux fins de la politique scolaire, ni ces conclusions, ni l'enquête dont elles procèdent ne sauraient suffire. Or, si la province de Québec a besoin d'une politique fiscale et financière, elle a aussi besoin d'une politique scolaire. Ce qui est ici mis en cause, c'est l'ensemble des valeurs dont, comme unité politique, elle est constituée gardienne. En pareille matière, s'il faut des fonds et des structures administratives, il faut d'abord et avant tout une pensée. Nous revenons donc ici à la recommandation que nous avons formulée dès le début, que l'étude amorcée à l'occasion d'une enquête sur le problème fiscal soit continuée pour elle-même, c'est-à-dire en prenant le problème même de l'enseignement pour objet, et en le considérant non plus seulement sous l'angle financier, mais sous les différents aspects : idéologique, politique, culturel et constitutionnel, qui en constituent les données essentielles. Aucune étude ne nous paraît répondre à un plus grand besoin de notre milieu à notre époque.



## CHAPITRE VIII

# L'enseignement

### III

#### L'ENSEIGNEMENT PROTESTANT

Rappelons que depuis plus d'un siècle, la province de Québec possède deux systèmes d'enseignement parallèles fondés sur des distinctions confessionnelles et régis par une loi provinciale unique, mais commune aux deux. Le premier est destiné aux catholiques, constituant la majorité de la population, et le second, aux protestants et autres non-catholiques.

Sous la surveillance de l'Etat, chacun d'eux jouit, dans sa sphère propre, d'une autonomie complète. Leur longue et paisible co-existence démontre bien l'une des idées fondamentales du présent Rapport énoncée aux premiers chapitres, savoir que la diversité des cultures, si elle est acceptée par l'Etat et si on lui permet d'obtenir son plein et libre essor, devient une source de force et non de faiblesse. Telle est assurément la situation dans le Québec où la liberté, accordée aux protestants comme aux catholiques, de traduire dans l'enseignement leur philosophie respective, a produit d'excellents résultats.

Dans les pages précédentes nous avons étudié le problème général de l'enseignement au Québec, et plusieurs de nos observations s'appliquaient également au système protestant aussi bien qu'au système catholique.

Cependant, comme certains problèmes intéressent spécialement le groupe protestant et qu'en outre le Québec est la seule province canadienne où l'on a pourvu, d'une manière efficace et même généreuse, aux besoins éducatifs des éléments minoritaires, nous avons cru opportun d'ajouter le présent chapitre sur l'enseignement protestant.

## Historique

Sous le régime français, la colonie comptait très peu de non-catholiques résidants et l'on n'éprouva aucun besoin d'un régime éducatif autre que le système catholique. Mais après la venue des Britanniques, en majorité protestants, on s'occupa de créer une forme quelconque d'enseignement subventionné par l'Etat.

Le général Murray, en sa qualité de gouverneur militaire, esquissa ce qui peut être regardé comme le premier geste dans ce sens lorsqu'il nomma le sergent Watts maître d'école, lui désigna une habitation et lui procura ce qui était nécessaire pour se charger d'une classe. L'enseignement ne se limitait pas aux fils et filles de militaires, mais on admettait tous ceux qui désiraient s'inscrire. A Montréal, John Pullman, venu de New-York en 1773, reçut un permis d'enseigner, et le Révérend John Stuart ouvrit une académie, en 1781, où il recevait des élèves, sans distinction de religion.

Les premiers colons anglais et protestants tentèrent souvent, mais sans beaucoup de succès, d'obtenir l'aide de l'Etat pour les écoles qu'ils désiraient établir et, peu avant 1790, la Province ne comptait en tout que deux écoles qui recevaient chacune du gouvernement 100 livres sterling par année. A Montréal et à Québec, cependant, certains particuliers établirent des écoles anglaises qui exigeaient des honoraires mensuels pour l'enseignement qu'elles dispensaient. Dans les Cantons de l'Est, également, les premiers colons, dont plusieurs venaient des Etats-Unis et gardaient de fortes attaches protestantes, ouvrirent leurs propres écoles quand ils purent obtenir des instituteurs compétents.

Après la confiscation par la Couronne des Biens des Jésuites, on adopta, en 1801, la "Loi pour l'établissement d'écoles gratuites et pour l'avancement des sciences dans cette province",<sup>1</sup> qui créait une "Institution Royale pour le progrès de l'éducation". L'adoption de cette loi faisait suite à des enquêtes tenues par une Commission, sous la direc-

---

(1) 41 George III, chap. 27, sanctionnée le 7 avril 1802 et proclamée le 12 août 1802.

tion du juge-en-chef William Smith, pour rechercher les moyens d'instruire les enfants qui avaient terminé les cours des écoles élémentaires. Plusieurs de ces enfants partaient pour l'Angleterre et les Etats-Unis, et le Très Révérend Jacob Mountain, évêque anglican de Québec, déplorait que les enfants ne "puissent apparemment acquérir cet attachement à la constitution... cette vénération pour le gouvernement... et cette loyauté au Roi dont il leur est si particulièrement nécessaire de s'imprégner profondément et l'esprit et le coeur". L'appel de l'évêque Mountain appuya le rapport de la Commission et assura l'adoption de la loi établissant ce qu'on désignait comme "L'Institution Royale".

Cette loi créait un Conseil composé de dix-huit commissaires, dont quatorze au moins étaient des protestants. Ils obtenaient l'autorisation d'acquérir et d'administrer des deniers publics et d'établir des règles et règlements, sous la direction du gouverneur, "pour l'administration, la conduite et le gouvernement d'écoles gratuites de dotation royale".

Le gouverneur obtenait l'autorisation de créer des écoles gratuites dans les provinces ou cantons, si la majorité des habitants en demandait une, et d'en nommer les commissaires locaux. Les marguilliers de l'endroit devaient être les commissaires pour la construction de l'école et la répartition des déboursés entre les résidents. Les droits des institutions religieuses et des écoles privées existantes étaient expressément confirmés. Toutefois, le gouverneur devait nommer les directeurs d'écoles et fixer leur rémunération, mais comme les commissaires de l'Institution Royale étaient en majorité d'expression anglaise et protestants, ils recommandaient fréquemment la nomination d'instituteurs venus d'Angleterre. La majorité française eut donc raison de craindre une tentative d'anglicisation par l'école. Selon la loi, les marguilliers devaient estimer le coût de l'école et du logement des instituteurs, cotiser en conséquence les habitants et, si nécessaire, exiger le paiement des cotisations. Cependant, la propriété des écoles restait à l'Institution Royale.

La loi n'entra en vigueur qu'en 1818 et suscita tout de suite beaucoup d'opposition chez la population d'expression française. En tout, quatre-vingts écoles furent ainsi établies.

Comme nous l'avons déjà signalé, la première tentative d'éducation populaire au Bas-Canada prit la forme de la Loi des Fabriques, en 1824.<sup>1</sup> En vertu de ces dispositions, toute fabrique ou tout conseil de paroisse recevait l'autorisation d'acquérir des terres et propriétés pour

---

(1) 4 George IV, chap. 31.

des fins scolaires et d'établir et maintenir une ou plusieurs écoles élémentaires dans les limites de chaque paroisse. La valeur de ces biens scolaires devait se limiter à 100 livres sterling, et la dépense annuelle pour chaque école, à 50 livres sterling. L'établissement d'une seconde école pouvait avoir lieu lorsque le nombre des familles excédait 200, mais la fabrique ne devait pas utiliser plus du quart de ses revenus annuels à des fins scolaires.

La fabrique n'avait pas l'autorisation de percevoir des taxes scolaires et tout le système restait volontaire. Toutefois, l'inspection et l'administration en demeuraient entièrement à la charge des diverses fabriques, qui pouvaient engager leurs propres instituteurs et établir leurs propres cours d'études, sans aucune ingérence extérieure.

Cinq années plus tard, en 1829, fut adoptée une "Loi pour l'encouragement de l'instruction élémentaire",<sup>1</sup> autorisant des octrois gouvernementaux aux commissions scolaires (élues par les chefs de famille) qui maintenaient de bonnes écoles. Jusqu'alors, il n'y avait eu au Bas-Canada aucune distinction entre les écoles protestantes et catholiques, toutes étant reconnues comme "écoles communes".

Ces deux lois reconnaissaient l'important principe que la paroisse était la base proprement dite du système scolaire et que le devoir de l'Etat était aussi d'aider les commissions scolaires; mais l'absence d'un Conseil d'administration centrale rendit précaire le succès de cette législation. Puis, des difficultés ayant surgi entre l'assemblée législative et le pouvoir exécutif, ces lois ne restèrent en vigueur que pendant un temps limité. C'est ainsi qu'en 1836, lorsqu'expira la loi de 1829, elle ne fut pas prolongée et durant cinq années le pays n'eut plus aucune organisation scolaire.

Après les troubles de 1837-38, le rapport de lord Durham donna naissance à la loi unissant le Haut et le Bas-Canada. En 1841, le parlement uni des deux Canadas adoptait une loi sur l'éducation unissant le régime scolaire à l'organisation municipale.<sup>2</sup> Elle instituait la charge de Surintendant de l'Education et autorisait les corporations municipales à siéger, à titre de commissions scolaires, avec pouvoirs de construire des écoles et de prélever des impôts pour leur construction et maintien. Elle prévoyait l'élection de commissaires d'écoles pour diriger ces établissements, pour fixer le cours d'études et choisir les manuels de classe. Elle annonçait aussi la création d'un Bureau d'examineurs.

---

(1) 9 George IV, chap. 46.

(2) 4-5 Victoria, chap. 18.

Toutefois, la plus importante disposition de cette loi de 1841 fut d'établir le droit de la minorité à la dissidence. En 1841, le juge Charles-E. Mondelet avait soulevé un intérêt considérable par la publication d'une série de lettres recommandant l'établissement dans les deux Canadas du régime en vigueur dans l'Etat de New-York, mais avec cette particularité qu'il devait exister deux systèmes ou divisions d'éducation, basés sur la dualité confessionnelle des catholiques et des protestants.<sup>1</sup>

L'adoption de la loi de 1841 consacrait ce principe et réconciliait des éléments jusque là opposés, pour rendre possibles des écoles publiques, en tenant compte des conditions qui prévalaient alors.

Le droit à la dissidence ainsi reconnu prescrivait que des personnes, professant une religion différente de celle de la majorité dans une localité, pouvaient notifier aux commissaires d'écoles leur intention de se soustraire à leur contrôle, pour constituer une commission de deux ou trois membres qui détiendraient des pouvoirs identiques à ceux des commissaires d'écoles et administreraient les écoles de la minorité dans le district.

Par la suite, certaines faiblesses de la loi de 1841 devinrent évidentes et, en 1846, fut adoptée une autre loi regardée, nous l'avons déjà souligné, comme la Grande Charte de l'Education pour la province de Québec. Elle statuait que les commissaires d'écoles seraient dorénavant tout à fait indépendants des conseils municipaux; ils pouvaient engager des instituteurs, percevoir des taxes et accomplir généralement tous les actes administratifs au nom de leurs écoles respectives. Ces dernières, occupées et administrées par la majorité ou la minorité dans chaque localité, pouvaient recevoir l'aide gouvernementale, si elles remplissaient les conditions requises.

En 1857, le gouvernement établissait les écoles normales Jacques-Cartier et McGill, à Montréal, et l'école normale Laval, à Québec. Le tiers de la subvention totale allait à l'école normale McGill, pour la formation d'instituteurs protestants.

En 1859, on mettait sur pied un Conseil de l'Instruction publique comptant des catholiques et des protestants. Au début, peut-être par suite des difficultés de langage, les membres siégèrent séparément, mais ils devaient se réunir pour adopter des mesures exécutoires. En 1869, une autre loi augmenta le rôle du Conseil de l'Instruction publique et

---

(1) Charles-Joseph-Elzéar Mondelet, *Letters on Elementary and Practical Education*, Montréal, 1841.

prescrivit que chaque groupe devait se constituer en comité catholique et en comité protestant, mais que seul le Conseil pouvait exécuter leurs recommandations.

C'est ainsi qu'au moment de la Confédération, le système scolaire du Québec avait déjà largement évolué vers sa formule actuelle. Par l'entremise de Sir A. T. Galt et autres, la minorité protestante avait entrepris de sauvegarder les droits éducatifs dont elle avait joui dans le Bas-Canada. A la dernière session du Parlement précédant la Confédération, on présenta un projet énonçant les droits des écoles maintenues par la minorité protestante, mais il fallut le retirer lorsqu'un projet de loi identique, garantissant les mêmes droits à la minorité catholique du Haut-Canada, ne put être voté.

Toutefois, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoyait formellement à l'article 93 "qu'aucune loi provinciale ne doit porter atteinte aux droits et privilèges que toute catégorie de personnes peut posséder dans la province, en vertu d'une loi, au moment de l'union". Le même article accordait à la province la juridiction législative exclusive en matière scolaire.

Le deuxième paragraphe de l'article 93 se lit comme suit :

"Tous les pouvoirs, tous les droits et tous les devoirs que la loi, au moment de l'union, confèrera ou imposera dans le Haut-Canada aux écoles séparées et aux administrateurs des écoles des sujets catholiques romains de la Reine seront et sont par la présente loi étendus aux *écoles dissidentes des sujets protestants* et des *sujets catholiques* romains de Sa Majesté dans la province de Québec";

Après la Confédération, un ministre de l'Instruction publique exerça pleine juridiction sur l'enseignement au Québec, mais la loi fut modifiée, en 1875, pour remettre ce département entre les mains du Surintendant de l'Instruction.

Ce changement a retiré l'enseignement du domaine politique et a accordé à l'élément protestant le degré d'autonomie en matières scolaires dont il jouit depuis lors. Le Secrétaire de la Province est le porte-parole du Département de l'Instruction publique à la législature, et par une entente fort ancienne le ministre protestant senior du cabinet représente spécialement les protestants en ce qui a trait aux matières scolaires portées à l'attention du gouvernement.

La loi de 1875 décrétait :

"Tout ce qui, dans les attributions du conseil de l'instruction publique, concerne spécialement les écoles et l'instruction publique en général des catholiques romains, sera de la juridiction exclusive du comité catholique romain de ce conseil.

De même tout ce qui dans ces attributions concerne spécialement les écoles de l'instruction publique en général des protestants, sera de la juridiction exclusive du comité protestant" <sup>1</sup>.

Les articles 20 et suivants de la "Loi de l'Instruction publique" <sup>2</sup> reproduisent en substance cette disposition et assignent aussi au Comité protestant du Conseil de l'Instruction publique des pouvoirs étendus pour diriger et administrer toutes les écoles non-catholiques dans les limites de la Province. Le secrétaire du Comité protestant a reçu le rang de sous-ministre et on le désigne aussi comme le Directeur de l'Instruction protestante dans la province.

### Sources de revenus

Comme l'organisation scolaire du Québec offre certaines caractéristiques uniques au Canada, il est opportun d'énoncer brièvement les sources de revenus sur lesquelles l'élément protestant peut compter pour maintenir les écoles sous son contrôle.

La propriété immobilière est la source fondamentale des revenus, et les individus contribuables de religion catholique ou non-catholique versent leur cotisation d'après un rôle d'évaluation qui leur est propre. Les droits d'une Commission scolaire minoritaire sont exactement ceux d'une Commission scolaire majoritaire, pour la perception de ces taxes. <sup>3</sup>

Par l'entremise du Comité protestant de l'Instruction publique, le gouvernement distribue aussi certaines sommes votées par la législature. Au cours des récentes années, ces octrois ont augmenté considérablement. En 1953-54, le montant autorisé par le budget pour la construction d'écoles protestantes et la réparation d'anciennes constructions s'élevait à \$1,600,000, comparativement à \$40,000, en 1944-45, pour les mêmes fins.

Le coût total, depuis 1944 à 1952, des High Schools protestants construits ou agrandis, se chiffre à \$16,830,537, le gouvernement y contribuant pour des sommes variant de 60 à 80 pour cent du prix du contrat. Dans les limites de la Province, on a ainsi construit, reconstruit ou agrandi 78 écoles. Les chiffres mentionnés ne comprennent pas le programme de la Commission scolaire protestante pour la région métropolitaine. <sup>4</sup>

---

(1) 39 Victoria, chap. 15, art. 16.

(2) *Statuts Refondus* 1941, chap. 59.

(3) *Id.*, art. 249.

(4) "Cultural Developments in the Province of Quebec, Minorities' Rights and Privileges under the Educational System, Hon. O. Gagnon, University of Toronto Press, 1952, p. 16-17".

Une autorité en la matière assure que, pour les années 1948-49, 1949-50 et 1950-51, les Commissions scolaires protestantes, qui pourvoient à 10.1 pour cent de la population scolaire du Québec, ont touché 16 pour cent des octrois versés par le gouvernement provincial, et un pourcentage de beaucoup plus élevé au cours des années antérieures.<sup>1</sup>

Une des raisons pour laquelle l'enseignement chez les catholiques coûte moins cher, est le fait que plusieurs instituteurs et institutrices catholiques appartiennent à des communautés religieuses et reçoivent une rémunération inférieure à celle des laïcs.

La taxe de vente de un pour cent pour fins d'éducation représente une autre source importante de revenus pour les écoles protestantes. En théorie toute municipalité scolaire peut imposer cette taxe pour augmenter ses revenus, mais cette autorisation n'est d'aucun secours pratique pour un grand nombre de municipalités de moindre importance.<sup>2</sup>

Il faut observer que les dispositions prescrivant la répartition de ces taxes entre les autorités protestantes et catholiques varient dans leur teneur et on a suggéré que ces diverses formules soient réduites à une seule, calculée pour plus de clarté sur la population scolaire.<sup>3</sup>

Les autorités scolaires protestantes ayant la responsabilité de procurer les moyens d'enseignement dans toutes les régions de la Province aux personnes de leur croyance, des problèmes spéciaux se présentent dans les districts ruraux où, en général, les rôles d'évaluation des immeubles sont plus bas que dans les centres urbains. Telle est l'une des raisons pour lesquelles, dans plusieurs centres, le taux-mill des écoles protestantes excède le taux-mill pour fins municipales et pour fins scolaires catholiques. Même à Montréal, le taux est de 15 mills pour les protestants et de 10 mills pour les catholiques. Dans la ville de Mont-Royal, le taux pour les catholiques n'est que de 5 mills.

### Divergences des idées sur l'éducation

Après cette courte étude sur l'existence et l'origine des deux régimes scolaires du Québec, ajoutons quelques mots pour expliquer les motifs de cet état de choses.

---

(1) Id., p. 18-19.

(2) Mémoire, *The Quebec Association of Protestant School Boards*, p. 4.

(3) Id., p. 7.

Comme nous l'avons déjà souligné dans le présent rapport, la cession de 1763 a amené, au Québec et au Canada, non seulement de nouveaux habitants en majorité anglo-saxons et protestants, mais elle a aussi apporté de nouveaux courants d'idées. Dans le domaine scolaire, cette différence fut particulièrement sensible, et cette scission s'est accentuée plutôt dans le domaine religieux qu'ethnique.

Comme l'attitude française et catholique sur l'éducation a fait ailleurs l'objet d'un exposé complet, il ne nous reste qu'à énoncer les premiers principes sur lesquels s'appuient les protestants dans le domaine de l'enseignement.

L'insistance prononcée de l'élément protestant sur la nécessité de l'enseignement des sciences concrètes, de préférence aux sciences abstraites, constitue évidemment une différence des plus marquées. Cette divergence d'attitudes s'explique peut-être par des raisons historiques et culturelles, mais elle existe tout de même et elle a des conséquences de quelque importance pour le régime scolaire protestant dans la Province. Les études que nécessite ce système doivent nécessairement embrasser un vaste champ. Elles exigent un outillage spécial souvent dispendieux pour les autorités scolaires compétentes.

C'est ainsi que peu d'écoles protestantes modernes du Québec sont jugées suffisantes, si elles ne possèdent pas des laboratoires scientifiques bien outillés. En outre, pour répondre aux demandes des contribuables, il faut aussi enseigner les arts industriels, l'économie domestique et autres sujets semblables.

Dans les cercles protestants d'éducation, il existe aussi une tendance assez moderne vers le développement complet, non seulement des facultés mentales de l'enfant, mais aussi de sa conscience sociale et de sa santé physique.

Pour que l'enfant jouisse de ce plein développement, il faut lui en procurer les moyens, ce qui exige non seulement des gymnases et des terrains de jeux, mais aussi l'outillage ou les accessoires jugés essentiels au développement intégral de l'enfant.

Ces motifs, et autres raisons énumérées plus bas, expliquent en partie pourquoi les frais scolaires, par tête, des enfants non-catholiques du Québec excèdent souvent ceux des écoliers catholiques.

## Problèmes particuliers à l'éducation protestante dans le Québec

### *Grande dispersion de la population*

Si, pour l'année 1953-54, l'inscription totale aux écoles protestantes du Québec s'élevait à 87,155, dont 50,000 environ à la Commission scolaire protestante de la région métropolitaine de Montréal, il devient évident que le reste, dispersé en 300 autres localités, constitue un problème d'éducation très spécial dont la solution a nécessité, au cours des récentes années, l'application de mesures bien arrêtées et énergiques.

Cette dispersion de la population protestante en petits groupes sur de vastes territoires a rendu nécessaire, au début, l'établissement d'un grand nombre de petites écoles. Vu l'absence d'une population protestante suffisamment nombreuse et de rôles satisfaisants de cotisation, plusieurs localités ont dû se contenter d'écoles primaires à classe unique. En 1941-42, le Québec comptait au moins 376 de ces écoles à classe unique, relevant d'au moins 347 Commissions scolaires protestantes.

L'objectif du Comité protestant fut de procurer des centres d'enseignement moins nombreux, mais meilleurs, par le fusionnement d'unités petites et faibles. Cette ligne de conduite a amené de si bons résultats que le nombre des écoles élémentaires à classe unique était réduit, en 1951-52, à 120, comparativement à 376 pour l'année 1941-42. Au cours de la même période, le nombre des commissions scolaires protestantes diminuait de 347 à 287, dont sept Commissions scolaires centrales établies pour administrer de plus vastes régions.

Ce mouvement de fusionnement, inauguré vers 1925, s'est intensifié au cours de la dernière décennie et se poursuit toujours. Il paraît offrir le meilleur sinon le seul espoir de hausser le niveau de l'enseignement, au Québec, parmi les éléments protestants disséminés sur de vastes territoires.

Les avantages d'une école plus grande, unifiée, sont évidents. Les élèves peuvent jouir d'un enseignement dans des classes graduées, et non dans une classe unique, et l'école plus grande leur apporte des facilités qui leur seraient refusées dans un plus petit établissement. De fait, la réduction du personnel enseignant a permis aussi d'exiger un plus haut degré d'aptitudes pédagogiques chez les instituteurs d'écoles fusionnées.

Ce qui s'est produit dans les écoles élémentaires et intermédiaires du Québec se poursuit également dans plusieurs "High Schools" que

l'on transforme en "Composite High Schools" pour servir de plus grandes régions qu'auparavant.

### *Problèmes de transport*

Bien qu'il ne soit pas trop difficile de conclure des arrangements pour le transport des écoliers à une école centralisée et leur retour à la maison après les classes, les frais de ce transport, par tête, sont élevés.

### *Problèmes du personnel enseignant*

Nous avons déjà mentionné comment les autorités scolaires protestantes insistent fortement sur l'enseignement des sciences physiques. Il a donc fallu engager des professeurs possédant les grandes qualités intellectuelles requises en ce domaine. Mais la même formation qui transforme ces hommes et ces femmes en professeurs compétents les rend aussi éminemment aptes à servir comme techniciens dans l'industrie privée ou dans les divers services publics, ce qui crée à la fois une pénurie réelle de candidats à l'enseignement ainsi qu'une perte des instituteurs actuels ayant les qualités requises.<sup>1</sup>

Comme la rémunération dans l'industrie est de beaucoup plus élevée que celle offerte dans nos écoles, ce départ du personnel n'est que partiellement enrayé par la hausse des salaires des instituteurs.

Les instituteurs protestants sont presque tous d'expression anglaise : aussi hésitent-ils moins que leurs collègues français à accepter les offres de quitter la Province et même le pays, pour se diriger vers des endroits où le salaire et d'autres avantages sont plus attrayants.

Cet état de choses explique en partie la hausse constante, au cours des récentes années, de l'échelle des salaires professoraux chez les protestants, et cette tendance demeure sensible.

On a aussi trouvé difficilement des instituteurs ayant les qualités requises, même pour les écoles élémentaires et intermédiaires. En 1954-55, les postes d'enseignement dans les écoles protestantes du Québec s'élevaient à 3,219, et nos calculs indiquent qu'il faudra trouver 400 nouveaux instituteurs tous les ans.

---

(1) Mémoire, *The Quebec Association of Protestant School Boards*, p. 6.

Cette estimation ne tient pas compte de la forte probabilité que l'inscription scolaire protestante du Québec, qui a été portée de 68,593, en 1949-50, à 87,155, en 1954-55, pourrait atteindre 120,000 dès 1960-61. Cette prévision, si elle se justifie, obligerait à embaucher un personnel enseignant supplémentaire de 700 et plus, peut-être. Et encore, ce calcul présuppose qu'on garderait tout le personnel actuel.

Actuellement, l'école des instituteurs au Collège Macdonald compte 276 étudiants inscrits et ses quartiers d'habitation sont remplis à pleine capacité. La subvention annuelle du gouvernement pour la formation des instituteurs protestants est de \$96,000, somme beaucoup moindre que le coût réel de cette formation.

Vu la forte probabilité que l'inscription scolaire va continuer son ascension dans les écoles protestantes, au fur et à mesure que se fera sentir les effets de la haute natalité des récentes années, le besoin d'augmenter les facilités à l'école de formation des instituteurs deviendra de plus en plus réel et même urgent.

Si, dans un avenir rapproché, on doit recruter le nombre d'instituteurs compétents qu'exigeront les écoles protestantes, dont l'inscription s'accroît rapidement, il faudra aussi augmenter sensiblement les quartiers d'habitation et d'autres installations à l'école pour la formation des instituteurs.

### *Besoins futurs et recommandations*

Comme nous l'avons exposé, il faut assurer un afflux d'instituteurs compétents capables de faire face à une augmentation considérable de l'inscription scolaire protestante au cours des prochaines années.

Si nous portons nos regards vers d'autres aspects spéciaux de l'éducation protestante au Québec, et surtout sur l'éparpillement et la grande dispersion des éléments protestants, il nous paraît nécessaire de poursuivre et même d'accélérer le fusionnement des faibles unités scolaires en des écoles plus grandes et plus solides.

L'établissement de nouvelles Commissions scolaires centrales — peut-être jusqu'à neuf — élargirait l'assiette de l'impôt, d'où l'on pourrait tirer des revenus suffisants, pourvu que la loi autorise les Commissions scolaires centrales protestantes à prélever un impôt sur toutes les propriétés de protestants dans la région.

En outre, pour les Commissions scolaires protestantes, en dehors de Montréal, la nécessité où elles sont de rémunérer leurs instituteurs à des taux comparables à ceux offerts à Montréal, présente un autre problème. Certaines commissions rurales ne possèdent pas les ressources financières nécessaires pour accepter les échelles de salaires métropolitains et, dans certains cas, il deviendrait impérieux de leur accorder des subventions supplémentaires pour leur permettre de les adopter et de se procurer ainsi des instituteurs compétents.

Nous recommandons pour augmenter les revenus des écoles protestantes, surtout dans les petits centres, de généraliser par toute la Province la taxe scolaire sur les ventes. On a signalé, en effet, que lorsque les résidants de municipalités, n'ayant aucune taxe scolaire sur les ventes, font des emplettes dans les centres urbains qui en exigent une, les régions rurales n'en tirent aucun bénéfice scolaire.

Nous recommandons aussi le redressement des inégalités dans les évaluations entre les centres urbains et ruraux. A ce sujet, on a fait valoir "que s'il est important de garder au niveau local la responsabilité de dresser le rôle d'évaluation, les autorités provinciales pourraient et devraient accorder l'aide et l'encouragement possibles pour obtenir un degré d'uniformité dans les évaluations pour fins scolaires, et ce, par toute la Province".<sup>1</sup>

## Conclusion

Tout en admettant que la population protestante du Québec est heureuse de jouir, en matières scolaires, d'un degré de justice et d'autonomie plus élevé que celui accordé aux autres minorités scolaires du Canada, ou d'ailleurs, ce que nous venons de dire indique que ses problèmes particuliers ne sont pas encore complètement résolus.

---

(1) Id. p. 6.



## CHAPITRE IX

# La culture

### REALISATIONS ET BESOINS

Nous avons traité ailleurs du problème des cultures <sup>1</sup>. Il nous reste maintenant à exposer sommairement ce qui se fait présentement dans ce domaine, au Québec, les projets qu'on a mis de l'avant pour que s'opère de ce côté quelque progrès, et les demandes d'aide financière qui sont pressantes, là comme ailleurs.

Nous n'avons pas l'intention de dresser l'inventaire complet de ce qui s'est accompli, dans le Québec, sur le plan culturel, principalement pour deux raisons : d'abord, l'enseignement à tous ses degrés et la recherche scientifique sont l'objet, dans notre rapport, d'études particulières; en second lieu, cette question de la culture, sous toutes ses formes, ne nous intéresse qu'autant qu'elle concerne ou peut concerner les relations fédérales-provinciales. Nous ne sommes pas chargés de faire une enquête sur les manifestations de la culture dans le Québec. Notre rôle se borne sur ce point à faire connaître certaines réalisations dignes d'intérêt et certaines propositions à retenir en vue de leur assurer l'appoint nécessaire, et à faire les recommandations que nous jugerons opportunes.

Les réalisations et les projets dont il s'agit ici se rapportent d'une façon générale à divers organismes destinés à assurer le maintien et l'accentuation des traits particuliers du Québec — langue, traditions, folklore; le culte du Beau — bibliothèques, arts plastiques, littérature, musique, théâtre; et la vulgarisation scientifique et l'histoire naturelle : museum, jardins botaniques et zoologiques, etc.

Certes, il serait intéressant de faire en quelque sorte le point en ce qui regarde notre situation culturelle. Mais ce n'est pas là la tâche

---

(1) Nous avons fait alors les distinctions nécessaires au sujet de la notion de culture. Il s'agit ici surtout de la culture dans ses manifestations littéraires, artistiques et populaires, et de certains organismes ou instruments de culture.

qui nous a été confiée. Nous espérons bien qu'un jour cette précieuse synthèse sera entreprise.

En conséquence de ce qui précède, nous consacrons les pages qui suivent à l'étude de certains mémoires qui nous ont été soumis à ce propos. Le tableau des réalisations, des projets et des besoins financiers qui nous est ainsi présenté remplit le cadre de notre mandat.

Mais avant de développer davantage notre sujet, il est bon de rappeler quelques données qui font ressortir l'importance des questions en jeu et qui en situent le centre de gravité.

Le problème des cultures acquiert une inquiétante intensité en raison des forces en présence. La population du Canada s'élève à environ 14,700,000 âmes dont 10,200,000 d'origine anglo-saxonne ou autre que française, et 4,500,000 d'origine française. Dans l'ensemble du pays, les Canadiens français représentent un pourcentage de 30.8 de la population. Dans le Québec seul, ils en forment 83%.

Dans ces circonstances, et en dépit de ses retranchements en apparence solides dans le Québec, le peuple canadien-français doit résister sans cesse à l'attraction persistante et à l'infiltration constante de la langue, des moeurs et des institutions que ses concitoyens d'autres origines ont en commun et qui menacent de lui couper toute voie d'accès vers un autre monde que le leur, et même de le submerger.

En second lieu, il a le devoir, comme ses compatriotes de nationalités différentes, d'apporter sa contribution propre et intacte à l'enrichissement culturel de la nation.

Principalement pour ces deux raisons, les Canadiens de langue française sont tenus de s'imprégner de l'héritage spirituel dont ils sont redevables à leurs origines et à leur passé, et de donner à leur activité culturelle la cohésion et les organismes qui puissent en assurer la durée.

En guise de conclusion, nous citerons quelques extraits de deux mémoires très intéressants qui nous ont été soumis.

Le Conseil de la vie française s'exprime ainsi :

“Sur ce point, le gouvernement de la province de Québec a un rôle particulier à jouer. Dans les conférences qui ont donné naissance au pacte fédératif, les députés du Bas-Canada ont agi non seulement comme chefs provinciaux, mais encore comme représentants d'une des deux races officielles au Canada. Nous estimons que les chefs actuels de l'Etat français du Québec devraient tenir le même rôle en harmonie avec la représentation française aux Communes”<sup>1</sup>...

La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal ajoute ce qui suit :

---

(1) *Mémoire du Conseil de la vie française*, page 17.

Une politique culturelle peut s'établir sans l'aide fédérale. Les autres provinces l'ont, néanmoins, acceptée parce que leur culture est celle que défend le gouvernement national du Canada anglais. Le cas du Québec est totalement différent. Les Canadiens français ont le droit et le devoir de défendre leur culture contre l'invasion d'une culture étrangère. L'Etat provincial et la société canadienne-française ont les moyens de financer eux-mêmes leurs écoles, leurs collèges, leurs universités, leurs artistes, leurs chercheurs, leurs écrivains" <sup>1</sup>.

"Le Canada français doit chercher à fournir lui-même à son élite intellectuelle les cadres qui lui donneront la liberté de travailler encore plus directement à l'enrichissement et à l'épanouissement de la culture canadienne-française. En ce domaine, comme en beaucoup d'autres, on est toujours mieux servi par soi-même" <sup>2</sup>.

Ce sont là des propositions que nous faisons nôtres.

Il nous reste maintenant à rechercher comment le Canada français remplit ou peut remplir le mieux sa mission.

Bien entendu, nous n'avons pas l'intention de faire la revue complète de tous les mémoires qui nous ont été présentés. Ce travail serait trop long et d'ailleurs inutile dans bien des cas, vu que plusieurs de ceux-ci se répètent.

Nous nous bornerons donc à faire sommairement, autant que possible, la synthèse des réalisations et des besoins dont on nous a fait part, sur le plan culturel, en excluant les sujets que nous traitons ailleurs dans le présent rapport, ainsi que nous l'avons déclaré précédemment.

## LES BIBLIOTHEQUES PUBLIQUES

### Situation actuelle

Il faut bien avouer que la situation des bibliothèques publiques et scolaires, dans le Québec, laisse grandement à désirer. Cet état de choses inquiète depuis longtemps les esprits avertis. <sup>3</sup> On n'a pas manqué de faire des comparaisons qui n'étaient pas à notre avantage, entre la législation de l'Ontario et celle du Québec sur les bibliothèques. <sup>4</sup>

Enfin, en 1952, M. Raymond Tanghe, conservateur de la bibliothèque de l'Université de Montréal, faisait paraître une étude pratique en vue de l'établissement d'un "système cohérent de bibliothèques au

---

(1) *Mémoire de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, p. 62.

(2) *Idem*, page 64.

(3) Cf. Mlle Juliette Chabot, conservateur adjoint à la Bibliothèque de Montréal; "Archives et Bibliothèques" — Paris — 1940, cité dans "Plaidoyer pour les Bibliothèques publiques", par G. E. Marquis; *L'oeuvre des Tracts*, no 328, p. 4 — 1946.

(4) "Bibliothèques, Ontario et Québec" — par Léo-Paul Desrosiers — *Relations*, août 1942.

Canada français." Ce travail s'inspirait d'un manifeste qu'avait publié, en 1947, le Conseil de l'Ecole de Bibliothécaires, et de résolutions que l'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française avait adoptées<sup>1</sup>. Ajoutons ici que S. E. le cardinal Villeneuve, dans une conférence qu'il prononçait en 1946, déclarait que ce manifeste "qui propose que dans notre province les bibliothèques dépendent, dans le respect des cadres constitutionnels de notre système d'éducation, du Conseil de l'Instruction publique, . . . mérite la plus haute approbation"<sup>2</sup>.

Au cours de plusieurs de ses réunions, l'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française, est revenue avec vigueur et autorité sur ce sujet.

Ce sont là quelques-unes des étapes les plus marquantes et les plus récentes d'un cheminement lent et malaisé vers des réalisations plus satisfaisantes.

Deux mémoires nous ont été soumis qui font en somme la synthèse des travaux que nous venons de mentionner; ce sont celui de l'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française et celui de la Bibliothèque des enfants (section des caisses voyageuses) de Montréal.

Le tableau qui nous est ainsi présenté est plutôt sombre. D'un autre côté, d'utiles suggestions s'en dégagent qui méritent la considération attentive de l'autorité compétente.

Voyons maintenant ce qu'il en est.

### Bibliothèques municipales

En 1954, seulement treize villes d'une population de dix mille âmes ou plus, avaient des bibliothèques gratuites à la disposition du public. Or, comme on comptait alors quarante-deux municipalités de cette importance, il s'en suit qu'il s'en trouvait vingt-neuf, soit plus des deux tiers, qui n'en avaient pas. Dans l'ensemble des cités, villes et villages, il y aurait quarante-trois de ces bibliothèques — en comptant les filiales — contre deux cent quatre-vingt-une en Ontario, pour ne citer qu'un exemple<sup>3</sup>.

---

(1) *Pour un système cohérent de bibliothèques au Canada français*, par Raymond Tanghe, — Fidès éd. 1952. Le manifeste de l'Ecole de Bibliothécaires a été publié dans "Lectures", juillet-août 1947.

(2) "Pour un système cohérent . . ." déjà cité, p. 6.

(3) *Mémoire de l'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française*, pp. 10 et 11.

Il va de soi que la contribution financière des municipalités à cette forme essentielle de l'éducation, surtout à l'échelon populaire, n'est pas très considérable.

Sur ce point cependant il faut noter que la ville de Montréal se trouve dans une situation relativement privilégiée. Elle affecte dans le budget de l'exercice courant, pour ses bibliothèques, un crédit qui dépasse \$435,000.00<sup>1</sup>. Outre sa bibliothèque centrale, elle offre à sa population douze bibliothèques d'arrondissements, dont cinq pour les enfants. On trouve en plus, dans cette ville, la Bibliothèque Saint-Sulpice, celle du Fraser Institute qui est bilingue, et du Mechanic Institute. Ces deux dernières se classent parmi les bibliothèques d'associations dont nous parlerons ci-après. Il faut ajouter l'importante bibliothèque de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales (soixante quinze mille volumes) qui est également ouverte au public.

### **Bibliothèques publiques d'associations**

Ces bibliothèques sont fondées et dirigées par des comités de citoyens ou par des institutions. En général, elles ne reçoivent pas d'aide municipale, ou très peu. Cependant, la Bibliothèque des Enfants de Montréal (mieux connue sous le nom de Bibliothèque d'Hochelega pour les enfants) a reçu, de la municipalité, en 1954, une subvention de \$5,000.00. et la Montréal Children's Library a également reçu, de la même source, une subvention de \$5,000.00. Elles vivent de souscriptions particulières ou des abonnements annuels qu'elles perçoivent. Il y a dans le Québec onze de ces bibliothèques. Elles sont toutes, moins une, des associations de langue anglaise. La plus importante est le Fraser Institute Library dont nous venons de parler. Elle compte soixante mille volumes anglais et quarante mille français. Elle ne reçoit aucun subside des gouvernements. Elle a cessé d'être circulante en 1939, faute de fonds.

On classe dans ce groupe les bibliothèques paroissiales. On n'a présentement aucun relevé précis de leur nombre et de leur importance. Nous savons toutefois que les quatre cinquièmes de nos mille trois cents villes et villages de moins de dix mille âmes n'en ont pas<sup>2</sup>.

### **Bibliothèques régionales**

Ces organismes en général sont destinés à la population rurale proprement dite. Ils sont établis sur le plan régional. Chacun d'eux dessert

---

(1) Prévisions budgétaires — 1 mai 1955 au 30 avril 1956, p. 42.

(2) *Mémoire de l'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française*, p. 12.

ordinairement un comté, en vue de venir en aide aux bibliothèques locales ou d'atteindre le public intéressé, au moyen de bibliobus ou de caisses voyageuses de livres. Ils sont subventionnés par le Conseil de comté et par le gouvernement provincial. Ils sont répandus partout au Canada et aux Etats-Unis <sup>1</sup>.

Dans le Québec, il existe à ce sujet la Section de la Bibliothèque voyageuse ou caisses voyageuses de la "Bibliothèque des enfants" de Montréal. Celle-ci envoie ses caisses dans cent deux centres ruraux. Elle a fait circuler ainsi trente-sept mille six cent soixante et onze livres en 1954. Cette association a alors reçu une subvention de \$2,500.00 du gouvernement provincial et a perçu une somme de \$500.00 en souscriptions et un montant de \$125.00 en abonnements <sup>2</sup>.

Il y a aussi une autre bibliothèque du même genre, "McLennan Travelling Libraries", qui était autrefois sous la direction de l'Université McGill, mais qui est maintenant logée au McDonald College et administrée par ce dernier. C'est une fondation de la succession McLennan, de Montréal. Ses livres circulent dans la province de Québec, surtout dans les Cantons de l'Est. Depuis quelque temps, elle s'intéresse surtout aux écoles. La distribution et la collecte des livres se fait ordinairement, tous les trois mois, à raison de trente à quarante volumes par centre de lecture.

### Les bibliothèques scolaires

Selon le mémoire que nous a soumis l'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française, "la plupart de nos écoles primaires et primaires supérieures et des écoles spécialisées n'ont pas de véritables bibliothèques scolaires. Seulement une faible proportion des écoles ont des professeurs-bibliothécaires, c'est-à-dire ayant fait, dans une école de bibliothécaires, les études qui leur donnent la compétence nécessaire pour diriger une bibliothèque véritable" <sup>3</sup>.

Il faut dire cependant que la Commission scolaire de Montréal a beaucoup accompli dans ce secteur de l'enseignement. Elle a déjà fondé deux bibliothèques régionales sous la responsabilité de bibliothécaires professionnels, et cent soixante-et-une bibliothèques dans les écoles, sous

---

(1) *Mémoire de l'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française*, p. 12.

(2) *Mémoire sur les problèmes de la Bibliothèque des Enfants*, p. 6; *VXIIIème rapport annuel du Conseil*.

(3) *Mémoire de l'Association canadienne des Bibliothécaires...*, déjà cité, p. 14.

la responsabilité de professeurs, dont quelques-uns ont leur diplôme en bibliothéconomie. Mais il restait encore, en 1954, cent-six écoles primaires ou primaires supérieures sans bibliothèque. Selon le programme en vigueur on prévoit que, dans cinq ans, chaque école aura la sienne. En 1953, les dépenses de la Commission sur ce chapitre, se sont élevées à plus de \$95,000.00. Environ cent trente mille élèves fréquentent ses écoles.

Le Protestant School Board of Greater Montreal a inscrit dans son budget de l'exercice 1955-56, une somme de \$73,400.00 à l'article des bibliothèques. Cette Commission compte cinquante-cinq mille élèves.

Il convient de mentionner également les commissions scolaires de Lachine et de Sherbrooke qui possèdent des bibliothèques sous la direction de bibliothécaires ou professeurs-bibliothécaires. La Commission scolaire de Trois-Rivières contribue financièrement au maintien d'une section affectée aux enfants, dans la bibliothèque publique, ce qui permet à une bibliothécaire professionnelle de diriger deux services scolaires pour l'avantage des jeunes lecteurs. Quelques classes, dans huit écoles, profitent des dépôts de livres que font chez elles les bibliothécaires. Les dix-neuf autres écoles peuvent s'approvisionner à la bibliothèque même.

Reste la Commission scolaire de la ville de Québec. Cette commission, pour l'exercice 1952-53, a affecté un crédit de \$1,607.80 pour ses bibliothèques. Inutile d'insister, pensons-nous, sur l'insuffisance de cette dépense.

Le Département de l'Instruction publique nous informe que, en vertu de la Loi provinciale d'aide aux bibliothèques scolaires — que nous résumerons plus loin — sept cent soixante-dix-sept municipalités ont fondé quatre mille deux cent quatre-vingt-six bibliothèques, auxquelles il a distribué, entre les années 1942 et 1953, six cent soixante-neuf mille huit cent cinquante-deux volumes. La première année le Département envoie un certain nombre d'ouvrages, et la commission scolaire fournit l'armoire-bibliothèque. Les neuf années suivantes il retient une somme de \$5.00 par bibliothèque, sur les subsides réguliers de la Commission, en paiement de sa quote-part. La dépense annuelle du Département sur ce chapitre est de \$60,000.00.<sup>2</sup>

On prétend d'autre part que ce système n'est pas satisfaisant pour deux raisons principales : la dépense annuelle mentionnée plus haut consiste en grande partie en envois de livres et, en second lieu, ces envois

---

(1) Rapport du trésorier pour l'exercice 1er juillet 1952 au 30 juin 1953, pp. 40 et 43. Dans ce montant sont compris les frais relatifs à la bibliothèque du personnel enseignant et ceux relatifs aux bibliothèques scolaires proprement dites.

(2) Renseignements donnés par le Département de l'Instruction publique.

se font sans discernement, ils comprennent une très grande quantité d'ouvrages qui ne sont d'aucune utilité pour les élèves<sup>1</sup>. En fait, sauf quelques rares exceptions, les bibliothèques scolaires dignes de ce nom seraient inexistantes dans les cités et villes de la Province. D'ailleurs, fait-on valoir, ce ne sont pas les bibliothèques de classe qui comptent, mais "les bibliothèques centrales de façon que le domaine de la lecture des élèves s'intègre à celui de l'enseignement proprement dit."

En plus la loi n'impose pas aux intéressés, l'emploi d'un bibliothécaire attiré, avec rémunération convenable, ni l'aménagement d'un local approprié aux exigences d'une bibliothèque<sup>2</sup>.

### Autres bibliothèques

Mais les données qui précèdent seraient injustes, inexactes et incomplètes si nous nous arrêtons ici pour tirer nos conclusions. En effet il existe à travers la Province un certain nombre de bibliothèques d'institutions de toutes sortes dont plusieurs sont plus ou moins à la disposition du public. L'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française en a fait en quelque sorte l'inventaire. Le nombre de ces bibliothèques et des livres qu'elles renferment révèle une situation moins déprimante.

Il y a d'abord les bibliothèques spéciales dont on n'a pas tenu compte jusqu'ici, comme celles des Universités de Montréal, McGill et Laval. Il y a encore les bibliothèques des grandes écoles, comme celle de l'Ecole Polytechnique de Montréal qui compte à elle seule au-delà de quarante-six mille volumes, et celle de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales. Il serait trop long de faire ici l'énumération des bibliothèques des séminaires, des collèges et scolasticats, des institutions religieuses, des évêchés, des écoles normales, des hôpitaux, du Barreau de Montréal et du Barreau de Québec, du Parlement provincial, et d'institutions comme l'Institut Canadien de Québec.<sup>3</sup>

Certaines de ces bibliothèques comme la dernière que nous venons de mentionner, sont ouvertes au public. Reste à savoir s'il est désirable que d'autres maisons d'enseignement, surtout celles qui se trouvent dans de petites villes, suivent cet exemple<sup>4</sup>.

---

(1) *Mémoire de l'Association canadienne des Bibliothécaires...*, déjà cité, p. 16.

(2) *Idem.* p. 16.

(3) *L'Association canadienne des Bibliothécaires de langue française.* Liste des membres, en date du 1er décembre 1952.

(4) Notons que les collèges classiques ont demandé un régime spécial de subventions en vue de leur permettre d'ouvrir leurs bibliothèques au public. Ils ont estimé qu'une telle innovation aurait entraîné, pour l'année 1954-55, une dépense de \$50,000.00. (*Mémoire des collèges classiques* (masculins), pp. 44, 266, 267 et 270).

Quant à l'Institut Canadien, c'est une société de bibliothèques et de conférences plus que centenaire. Il a été fondé en 1848. Depuis 1950, sa bibliothèque est publique. La ville de Québec lui verse une subvention annuelle au montant de \$30,000.00, et le gouvernement provincial une autre de \$3,000.00. La centrale possède quarante-et-un mille volumes et six mille abonnés y sont inscrits. Il y a, à Québec, deux autres bibliothèques de quartier qui sont des filiales de la précédente.

Les statistiques officielles ne révèlent pas toujours ces richesses abondantes qui sont enfouies dans d'inaccessibles cités des livres. La Province en paraît plus dépourvue qu'elle ne l'est réellement.

Il n'en reste pas moins que, pour ce qui regarde les bibliothèques scolaires et les bibliothèques publiques, le Québec se trouve dans une situation pénible, que S. E. le cardinal Villeneuve déplorait, vers 1946, lors d'une réunion du Comité catholique de l'Instruction publique. Après avoir signalé l'importance des bibliothèques publiques et des bibliothèques scolaires, il continuait en ces termes :

"Nos écoles en général sont très pauvres sous ce rapport et c'est peut-être là une des plus grandes déficiences de notre organisation. Il faut faire pression pour que nos commissions scolaires, aidées par le gouvernement, se hâtent de corriger cette lacune" <sup>1</sup>.

Quant aux bibliothèques publiques, un pourcentage de 35% seulement de notre population urbaine et de 5% de la population rurale est à même d'en profiter ainsi qu'il ressort des statistiques de l'année 1949 <sup>2</sup>. Sur ce dernier point le R.P. Edmond Desrochers, s.j., au cours d'une conférence sur le "Rôle social des bibliothèques publiques", déclarait en 1952 que "l'éducation des adultes au moyen des bibliothèques publiques est quasi inexistante dans la province de Québec, et les bibliothèques publiques qui existent manquent de moyens financiers adéquats, requis pour qu'elles puissent jouer ce rôle social qui est une de leurs tâches essentielles dans une démocratie moderne" <sup>3</sup>.

Nous n'avons pas eu l'intention dans les lignes qui précèdent de faire un relevé complet des faits qui nous ont été exposés, mais simplement d'éveiller l'attention sur la grande pitié de nos bibliothèques, situation périlleuse qui devrait être corrigée, dès que les circonstances le permettront <sup>4</sup>.

---

(1) Cité dans "Plaidoyer pour les écoles publiques" — G. E. Marquis — 1946 — L'oeuvre des tracts, No 328, p. 9.

(2) *Mémoire de l'Association canadienne des Bibliothécaires...*, déjà cité, p. 17.

(3) *Idem.* page 21.

(4) Il convient peut-être avant de passer à un autre sujet de noter qu'il y a dans le Québec deux écoles de bibliothéconomie : l'une à l'Université de Montréal et l'autre à l'Université McGill.

Les autorités compétentes en cette matière sont le gouvernement provincial, les municipalités et les commissions scolaires. Nous avons vu que, dans le cas des bibliothèques régionales, les conseils de comtés ont aussi un rôle à jouer.

Pour assurer la multiplication normale des bibliothèques et assurer la diffusion du goût de la lecture, il y a deux moyens principaux : une législation organique sur les bibliothèques et des subsides.

### La législation actuelle

Nous n'avons pas, à proprement parler, de législation d'ensemble sur les bibliothèques publiques, comme on en trouve dans les autres provinces du Canada et dans les Etats américains.

En fait de loi générale sur le sujet, nous avons ce chapitre des Statuts refondus (1941, c. 243) qui permet aux municipalités d'aider "conformément aux lois qui les régissent, à l'établissement et au maintien de bibliothèques publiques gratuites" dans leurs territoires ou dans les municipalités voisines<sup>1</sup>.

Pour ce qui regarde les bibliothèques scolaires, l'article 571 du chapitre cinquante-neuf du même recueil de lois (1941) permet au lieutenant-gouverneur en conseil, d'affecter annuellement ou durant un certain nombre d'années, une certaine somme, à même le fonds de l'éducation supérieure, pour aider à l'établissement de bibliothèques municipales dans les municipalités "dont les corporations scolaires ont contribué convenablement à cet objet".

Ces subventions dans chaque cas, ne s'étendent que sur une période de dix ans et, ainsi que nous l'avons vu déjà, sont payables en argent ou en livres. On prétend qu'elles le sont surtout en livres, et en livres de qualité inférieure.

L'article suivant édicte que les corporations scolaires peuvent affecter un montant quelconque "pour l'établissement et l'entretien de bibliothèques, et, avec l'autorisation du Surintendant, émettre des obligations pour créer un fonds à cette fin".

Enfin, ces bibliothèques sont placées sous la surveillance du comité catholique ou du comité protestant du Conseil de l'Instruction publique.

---

(1) Cf., également l'article 398, paragraphe 2, du Code Municipale; l'article 427 de la Loi des Cités et Villes, lequel permet au Conseil Municipal "de faire des règlements pour établir et maintenir des bibliothèques publiques gratuites, des associations de bibliothèques, des musées publics..."

En fait de législation générale sur les bibliothèques publiques et les bibliothèques scolaires, c'est là tout ce que nous avons.

Ainsi que nous l'avons indiqué, ce système n'a pas donné de résultats satisfaisants, quant au nombre, à la qualité et à la direction de nos bibliothèques. En fait de subventions, il ne s'est guère révélé plus efficace. Nous ne reviendrons pas ici sur les bibliothèques scolaires dont nous avons déjà exposé l'indigente condition.

Ajoutons simplement à ce qui précède qu'on estime au Comité protestant du Département de l'Instruction publique qu'une bibliothèque de classe, au moment de sa fondation, doit contenir environ cent volumes au coût initial de \$200.00, et qu'une somme annuelle de \$20.00 suffit par la suite pour l'entretien des livres et même pour de nouvelles acquisitions. On est en plus d'avis que, bien qu'on ait déjà pourvu aux dépenses requises pour l'établissement des bibliothèques rurales, le maintien de ces dernières et de celles des High Schools, au-delà de la région montréalaise, exige une dépense annuelle de \$25,000.00. Une dépense correspondante pour les écoles protestantes de Montréal, s'élèverait à \$50,000.00 par an.

Quant à ce qui touche les bibliothèques publiques, voici ce que révèlent les comptes publics de la Province pour l'année 1953 : la Bibliothèque Saint-Sulpice, qui est un organisme gouvernemental, a coûté \$80,000.00<sup>1</sup>; l'Institut Canadien de Québec a reçu un montant de \$3,000.00; la Bibliothèque des enfants d'Hochelaga : \$1,500.00; la Montreal Children's Library : \$500.00; la Pettes Memorial Library : \$300.00, soit en tout une dépense globale de \$85,300.00.

Les Municipalités ont versé en 1953 pour les mêmes fins la somme de \$389,650.00. Sur ce montant, la ville de Montréal à elle seule a déboursé un montant de \$305,486.98<sup>2</sup>.

Il serait malheureux que cette situation se prolongeât<sup>3</sup>.

## Conclusions

Nous concluons de ce qui précède qu'une réforme impérieuse s'impose de ce côté. Il va de soi que, pour en évaluer le coût, il nous faut en tracer les grandes lignes.

(1) Cf. ci-après p. 284.

(2) Rapport du Directeur des Finances, pour l'exercice terminé le 30 avril 1954, p. 24.

(3) Il existe une loi spéciale relative à la Bibliothèque Saint-Sulpice (5 Geo. VI, c. 8) Une autre loi (6 Geo. VI, ch. 7) permet à la Province de contribuer une somme de \$15,000.00 pour aider à l'établissement d'une bibliothèque dans la ville de Québec. Enfin, il y a une loi relative à la bibliothèque du Parlement provincial (S. R. Q. 1941, c. 4 article 93 et s.).

Il ressort des mémoires qu'on nous a soumis, des témoignages que nous avons entendus et des études que nous avons faites, que les quelques considérations suivantes devraient servir de base au règlement éventuel de la situation que l'on déplore.

Il manque à la province de Québec une législation générale sur les bibliothèques dont l'objet pourrait être, en totalité ou en partie, le suivant :

a) la classification de ces institutions en bibliothèques municipales, bibliothèques régionales, bibliothèques d'associations, bibliothèques scolaires. Dans ce dernier cas, il y aurait lieu de distinguer entre les bibliothèques centrales et les bibliothèques de classes.

Evidemment cette classification n'a rien de rigide.

b) la fixation des subsides annuels ou autres à verser aux unités de chaque catégorie, et la répartition de la dépense à encourir entre les intéressés : Province, municipalités, conseils de comtés, commissions scolaires, associations <sup>1</sup>;

c) la détermination des conditions et des modalités de ces versements;

d) l'encouragement à l'emploi de bibliothécaires, autant que possible diplômés, avec rémunération convenable, et aide financière à cette fin, au moyen de subventions statutaires, selon le degré de compétence et l'importance des fonctions de l'intéressé;

e) la fixation de minimums de subventions pour l'achat de livres et l'aménagement des locaux requis, conformément à des normes déterminées, avec répartition de la dépense à encourir, entre les intéressés, selon des proportions préétablies.

On a proposé en plus que le Conseil de l'Instruction publique, par l'intermédiaire de son comité catholique et de son comité protestant, joue un rôle actif dans ce domaine. Le Conseil de l'Ecole de Biblio-

---

(1) Cf. sur la question de l'aide gouvernementale aux bibliothèques :  
*Mémoire général de l'Union des Municipalités* — p. 175.  
*Mémoire de la Chambre de Commerce des Jeunes de Granby* — p. 3.  
*Mémoire du Collège Jean de Brébeuf*, re : bibliothèques collégiales — p. 164.  
*Mémoire de la Ligue d'action nationale* : on y recommande la constitution d'un fonds d'éducation affecté en premier lieu, à fournir "les moyens susceptibles de permettre l'accès à tous les échelons de l'enseignement, à tout individu intellectuellement apte..." et "à multiplier les bibliothèques..." p. 15.

thécaires en est venu à la conclusion que ces comités "devraient créer aujourd'hui des services spéciaux de bibliothèques" auxquels il assigne la fonction "de promouvoir la croissance des bibliothèques..., de préparer des plans généraux et de surveiller leur exécution"...<sup>1</sup>

Nous n'avons pas à nous prononcer sur cette proposition.

L'estimation que nous entendons faire des besoins financiers de la Province pour ce qui regarde les bibliothèques publiques repose sur les demandes qui nous ont été soumises, sur les exigences d'une législation comme celle dont nous avons précédemment indiqué l'essentiel, et sur les réalisations qu'on a effectuées ailleurs.

Il s'ensuit que, en tenant compte de ses revenus, et de notre population, le gouvernement provincial pour contribuer efficacement à l'établissement et au maintien de bibliothèques, devrait être en mesure d'affecter annuellement à cette fin, la somme de \$490,700.00, soit environ les deux tiers de ce que l'Ontario dépense à cet égard.

De leur côté, les municipalités, autres que la ville de Montréal, et les conseils de comtés subviendraient à peine au besoin de leurs populations en dépensant annuellement pour le même objet une somme globale de \$290,000.00, ce qui représente les deux tiers de ce que coûtent les bibliothèques municipales de Montréal.

Quant aux commissions scolaires, outre le projet de réforme que comporte, pour elles, la législation dont nous venons de parler, il y aurait lieu d'améliorer leur situation à ce sujet, de deux façons :

a) les livres ou les subsides en argent qui leur sont envoyés, devraient être choisis ou déterminés, par le comité catholique et le comité protestant du Département de l'Instruction publique;

b) la limite de dix ans que le Surintendant impose à ses libéralités devrait être abolie.

---

(1) *Mémoire de l'Association canadienne des Bibliothécaires*, déjà cité, p. 20. L'auteur du mémoire a exprimé des vues très nettes à ce sujet à peu près dans les termes suivants: dans le monde professionnel des bibliothécaires on est d'avis qu'une "bibliothèque" véritable même quand elle est *petite* et qu'il s'agit d'une bibliothèque scolaire *véritable*, ou d'une *vraie* bibliothèque d'enfants comprend essentiellement trois choses: 1) un local qui n'est pas une armoire mais une salle; 2) une collection de quelques centaines de volumes au moins, d'ordinaire entre 1,000 et 3,000 volumes; 3) soit une personne avec un degré en bibliothéconomie d'une école reconnue de bibliothécaires, soit un professeur qualifié...

On ne nous a soumis aucune estimation de la dépense qu'occasionnerait à la Province et aux commissions scolaires, la mise à exécution de la législation et des suggestions que nous avons exposées.

En ce qui concerne le Département de l'Instruction publique, il ne semble pas y avoir de doute que sa contribution à l'établissement de bibliothèques scolaires, pourrait atteindre facilement la somme de \$125,000.00, c'est-à-dire un peu plus que le double de ce que son Comité catholique est censé dépenser présentement pour les écoles catholiques et cinq fois ce que son Comité protestant estime nécessaire pour ses écoles autres que celles de Montréal.

Quant aux commissions scolaires, si l'on considère que la Commission catholique de Montréal dépense à elle seule, une somme annuelle de plus de \$95,960.00 pour ses bibliothèques, tant du personnel enseignant que des élèves, il n'est pas exagéré d'estimer que les besoins des corporations scolaires du reste de la Province peuvent très bien s'élever à environ la moitié de cette dépense, soit à la somme de \$50,000.00.

## LES MUSEES

Il y a dans la province de Québec plusieurs musées remarquables que malheureusement nous ne ferons que mentionner au passage parce qu'ils ne nous ont pas saisis de leurs problèmes, étant attachés, pour la plupart, à des institutions qui nous ont soumis des mémoires.

C'est ainsi qu'il ne sera pas question ici du Musée de l'Université Laval; de ceux de l'Université McGill — Redpath et Musée d'ethnologie; de ceux des collèges qui ne sont en général que des musées scolaires, sauf de rares exceptions d'ailleurs dignes de mention, comme les musées des séminaires de Joliette et de Valleyfield qui renferment des oeuvres d'art intéressantes. Ajoutons à cette trop courte énumération le Musée du Château Ramezay à Montréal, et l'initiative heureuse de la ville de Granby qui transforme sa salle du conseil municipal en galerie de peintures, pour y exposer les tableaux que le Musée national d'Ottawa lui prête dans ce but, de temps à autre<sup>1</sup>. On ne peut passer sous silence la célèbre collection de tableaux Van Horne.

---

(1) Cf. *Mémoire de la Chambre de Commerce des Jeunes de Granby*, où l'on sollicite des subventions du gouvernement provincial "pour venir en aide aux organisations municipales de bibliothèques et de musée d'art".

Depuis notre visite de la ville de Granby, cette dernière a acquis du gouvernement fédéral l'ancien hôtel des postes dont elle a converti le rez-de-chaussée, partie en musée permanent, partie en bibliothèque.

Deux musées seulement retiendront notre attention, parce qu'on nous a renseignés sur leur situation; ce sont le Musée des Beaux-Arts de Montréal (The Montreal Museum of Fine Arts) et le Musée provincial de Québec.

### Le musée des Beaux-Arts de Montréal <sup>1</sup>

Ce musée fut fondé en 1860 par un groupe d'Anglo-canadiens. C'est une entreprise privée qui s'est maintenue et n'a cessé de s'enrichir de collections précieuses, presque uniquement grâce au dévouement et à la générosité de citoyens de langue anglaise. Mais ceux-ci, cependant, sont conscients du fait que leur oeuvre se développe dans un milieu cosmopolite dont, en particulier, soixante-cinq pour cent de la population est d'origine française. Aussi s'efforcent-ils à tous égards d'en faire d'abord une institution bilingue, en même temps qu'une sorte de carrefour où les Anglais, les Ecossais, les Français et les Juifs apportent chacun leur contribution à l'avancement culturel de la collectivité. A cet égard la composition du conseil d'administration du Musée est très représentative.

Cette institution se présente à nous sous un double aspect : comme une initiative artistique et comme un centre éducatif.

#### *Aspect artistique*

Ses collections d'art se divisent en deux sections : celle des arts décoratifs et celle des arts plastiques. Elles sont très importantes, surtout celles des arts décoratifs. Ses galeries de peintures comprennent un groupe important de tableaux français du dix-neuvième siècle, un choix remarquable bien que plus restreint de toiles italiennes, un nombre plus considérable d'oeuvres hollandaises du dix-septième siècle et des exemples intéressants des écoles anglaises et espagnoles. Quant à ses riches collections d'art décoratif, elles s'étendent sur une période qui va de l'Antiquité à nos jours et où sont représentées les contrées les plus diverses : l'Europe, les Amériques, l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Inde et l'Extrême-Orient.

---

(1) Cf. *Brief submitted to the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems by the Montreal Museum of Fine Arts.*

Soulignons aussi que l'art canadien de toutes les époques, surtout celui de Montréal et de la Province, y occupe une large place. Plus particulièrement en 1948, on a affecté des salles aux arts du Canada français, de telle sorte que, nulle part ailleurs dans le pays, on ne peut sur ce point mieux étudier qu'ici les caractères particuliers du génie de notre peuple.

Disons enfin que c'est au Musée, comme il se doit, qu'a lieu l'Exposition du Printemps. En outre, une galerie y est consacrée à une exposition permanente des oeuvres de divers artistes de Montréal et de la Province. Enfin, c'est là aussi qu'on présente, quand les finances le permettent, les expositions itinérantes des chefs-d'oeuvre exposés à l'étranger, au Musée national ou dans d'autres musées canadiens ou qui font partie de collection particulières.

Outre son rôle culturel auprès du public, le Musée des Beaux-Arts de Montréal est le complément nécessaire de nos Ecoles des Beaux-Arts. Quel serait, d'ailleurs, sans lui le rang du Québec dans l'ordre culturel ?

### *Aspect éducatif*

Son rôle est également admirable dans le domaine éducatif. Ici encore nous sommes contraints à une simple énumération de ses principaux chefs d'activité.

Outre les causeries, les conférences-promenades dans ses salles, les films d'art ou d'un cachet particulier, qu'on y offre au public, son action s'étend à l'enseignement, sous deux formes : grâce à son école d'art, on y donne des cours sur la peinture, le dessin, le modelage, la gravure, les figures de tissage, la pédagogie; parallèlement à ceci se poursuit l'oeuvre du Centre d'art destiné principalement aux enfants de trois à seize ans qui y suivent un cours d'art approprié à leur âge. A ce qui précède s'ajoutent une classe de peinture appliquée, pour un certain nombre d'amateurs membres du Musée, et une classe d'étude théorique sur le même sujet. Durant les huit années qui viennent de s'écouler, six mille enfants et étudiants ont fréquenté ces classes<sup>1</sup>.

---

(1) "Le rôle des musées dans notre relation avec les oeuvres d'art, écrit André Malraux, est si grand, que nous avons peine à penser qu'il n'en existe pas, qu'il n'en a existé jamais, là où la civilisation de l'Europe moderne est ou fut inconnue; et qu'il en existe chez nous depuis moins de deux siècles. Le XIX siècle a vécu d'eux; nous en vivons encore, et oublions qu'ils ont imposé au spectateur une relation toute nouvelle avec l'oeuvre d'art." André Malraux, *Psychologie de l'Art*. — Le Musée imaginaire, p. 13.

N'y a-t-il pas lieu de se demander si une initiative de ce genre, comme celle des concerts pour les enfants dont nous allons parler plus loin, ne devrait pas élarger au budget de l'Instruction publique, à cause de son caractère nettement éducatif ? <sup>1</sup>

Est-il besoin de dire que cette indispensable institution s'administre à perte ?

Avec un budget de dépenses au montant de \$125,000.00, le résultat de son exercice 1953-1954 s'est traduit par un déficit de \$31,311.00, en tenant compte d'une somme de \$16,000.00 que les gouvernements provincial et municipal lui avaient versée à titre de subventions. Les réserves à même lesquelles on a puisé jusqu'ici pour faire face à des situations de cette nature seront épuisées d'ici deux ans <sup>2</sup>.

Et pourtant, le budget de cette institution devrait s'accroître, si elle doit maintenir ses services, augmenter l'ampleur et la qualité de son action culturelle, et continuer d'enrichir ses collections...

Simplement dans le but de nous éclairer sur ce qu'il conviendrait d'accomplir en l'occurrence, jetons un regard sur ce qui se fait ailleurs à ce sujet <sup>3</sup> :

	Budget total	Contribution provinciale	Contribution municipale
Toronto Art Gallery .....	\$130,000.	6,000.	50,000.
Vancouver Art Gallery .....	40,500.	10,000.	19,000.
New Brunswick Museum .....	44,000.	30,000.	12,000.

Ici, comme ailleurs, il faut tenir compte de bien des circonstances. Il faut se rappeler en plus que le gouvernement du Québec maintient lui-même un Musée provincial, lequel sans être appelé à jouer le rôle de celui de Montréal, coûte tout de même des sommes considérables.

Quoi qu'il en soit, il ne semble pas exagéré d'estimer les besoins annuels du Musée des Beaux-Arts de Montréal, pour le moment du moins,

---

(1) Ces deux écoles sont sous la haute direction du docteur Arthur Lismer.  
 (2) *The Montreal Museum of Fine Arts. Annual Report 1954*, p. 33.  
 (3) Les renseignements qui suivent sont tirés du mémoire que le Musée nous a présenté, p. 11. Ils se rapportent apparemment à l'année 1953.

à une somme de \$50,000., de provenance provinciale et municipale selon des proportions à déterminer <sup>1</sup>.

### Le Musée provincial

Le Musée provincial comprend une section des beaux-arts et une section d'histoire naturelle.

Le muséum d'histoire naturelle fut fondé en 1880 par le Département de l'Instruction Publique. Depuis lors, il s'est enrichi constamment de spécimens variés et il est devenu un instrument de travail presque indispensable pour les intéressés. Les collections de l'abbé Léon Provencher et de l'abbé V.-A. Huard en forment le fond riche et abondant.

C'est en 1922 que le gouvernement s'est préoccupé d'acquérir et de grouper ce qui devait plus tard former le noyau de la section des beaux-arts du Musée provincial. En 1924, avait lieu à Québec, sous les auspices du Secrétariat de la Province, une première exposition des tableaux acquis jusque-là.

En 1933 s'ouvrait le Musée des Beaux-Arts actuel, avec une collection d'une centaine de toiles dont la moitié lui appartenait et l'autre moitié provenait de collections particulières. De nos jours, le Musée compte environ quinze cent pièces dont mille quatre-vingt-huit tableaux, aquarelles et gravures, et près de quatre cent quatre-vingts pièces de sculpture.

Le budget destiné aux acquisitions d'objets d'art est maintenant de \$15,000, et celui des expositions de \$6,000.

Les prévisions budgétaires pour l'ensemble des deux sections s'élèvent à la somme de \$77,000.

Bien que le Musée provincial possède de magnifiques exemples de l'art étranger, il semble bien qu'il soit surtout destiné à exposer des collections d'art canadien. Il renferme déjà des reliques précieuses des premiers temps de la colonie et des oeuvres d'art religieux dont la valeur matérielle et historique est inestimable.

On réclame une législation qui conférerait au gouvernement provincial un "droit de préemption", à l'occasion des ventes publiques d'oeu-

---

(1) Le Musée national à Ottawa a coûté, au cours de son dernier exercice, au gouvernement fédéral, la somme de \$967,273.82, dont en particulier un montant de \$211,714.48 fut affecté aux frais d'administration, et un montant de \$729,252.64 à l'acquisition de peintures et d'objets d'art. — The National Gallery of Canada, Annual Report, 1953-1954, p. 55.

vres d'art, afin de permettre au Musée d'acquérir celles-ci, à prix raisonnable, en vue de compléter ses collections. On demande également d'affecter des sommes pour permettre l'acquisition à l'étranger — particulièrement Londres, Paris, New-York — d'objets d'art qui se rattachent de quelque façon au Canada ou à la province de Québec.

Le Musée provincial n'est donc pas appelé à prendre la place du Musée des Beaux-Arts de Montréal, ni à lui faire concurrence sauf peut-être en ce qui touche l'art canadien. Il semble plutôt que ces deux institutions tendent à se compléter l'une l'autre.

Le Musée provincial a, en quelque sorte, trois filiales qui sont : le Musée Laurier, à Arthabaska (budget : \$3,000.00); le Musée provincial, à Cap-Rouge (budget : \$2,000.00); le blockhaus de Lacolle (budget : \$2,500.00).

Comme il s'agit ici d'une entreprise d'état, nous ferons l'étude de ses besoins financiers, avec ceux de la Bibliothèque Saint-Sulpice dont il a déjà été question, lorsque nous ferons la revue des réalisations du gouvernement provincial dans le champ culturel<sup>1</sup>.

## LA MUSIQUE

De tous les arts, la musique est celui auquel notre population manifeste le plus d'attachement et d'enthousiasme. C'est également celui pour lequel elle a le plus de dispositions. Aussi l'enseignement de la musique est-il fort répandu à tous les degrés dans nos institutions scolaires, et les associations musicales de toutes sortes sont-elles particulièrement nombreuses dans toutes les parties de la Province. Concerts, opéras, opérettes, récitals attirent partout et constamment une clientèle nombreuse. Est-il nécessaire de mentionner les grandes écoles de musique qui sont le complément et l'ornement de cette éducation soignée qui se donne dans certaines maisons d'enseignement pour jeunes filles.

L'Université de Montréal a une Faculté de Musique. L'Université McGill a aussi la sienne et, en plus, son conservatoire. L'Université Laval a une Ecole de Musique. Le Gouvernement provincial a deux conservatoires de musique: l'un à Québec, l'autre à Montréal. Nous reviendrons sur ce dernier point, lorsque nous en serons à l'étude des oeuvres culturelles du gouvernement. Nous aurons alors l'occasion de montrer en plus

---

(1) Cf. p. 282 ci-après.

que, sous le rapport de l'art musical, celui-ci poursuit par ailleurs, une action féconde <sup>1</sup>.

On nous a présenté quatre mémoires sur ce qui fait l'objet du présent chapitre et diverses recommandations sur le même sujet que l'on trouve éparées dans d'autres exposés. En voici la revue succincte.

### L'Orchestre symphonique de Montréal

Cet orchestre fut fondé en 1934, sous le nom de La Société des Concerts Symphoniques de Montréal. C'est une entreprise sans but lucratif. Chaque saison comprend quarante-cinq concerts offerts à environ cent mille auditeurs, sans compter ceux de la radio. Ses abonnés des soirées pour les adultes se chiffrent à deux mille cinq cent, et ceux des concerts pour enfants de langue française et de langue anglaise dépassent ce nombre.

Tous les ans cette Société met au programme un certain nombre d'oeuvres canadiennes et invite des artistes et des chefs d'orchestre canadiens. Les chefs étrangers les plus réputés ont accepté de diriger ses concerts, et les solistes les plus éminents y ont pris part.

L'orchestre se compose de quatre-vingts musiciens qui se classent parmi les plus distingués de notre monde musical.

Il poursuit également un but éducatif en offrant aux enfants de langue française et à ceux de langue anglaise, deux séries de huit concerts chacune. Le nombre de ces jeunes auditeurs doublerait si on pouvait les accueillir dans une salle plus vaste.

Les commissions scolaires contribuent largement, sous différentes formes, au succès de ces auditions.

Enfin, pour ce qui regarde les concerts pour adultes ou pour enfants, on met à la disposition des étudiants, des *Amis de l'Art* <sup>2</sup> et des *Jeunesses Musicales* environ cinq mille billets à prix réduit.

---

(1) Cf. pp. 281 et 286 ci-après.

(2) L'Association des Amis de l'Art nous a présenté un mémoire excellent sur l'oeuvre qu'elle poursuit auprès des enfants d'âge scolaire. Dans les premières onze années de son existence, soit de 1942 à 1953, elle avait distribué à sa jeune "clientèle", à titre gratuit ou à prix réduits, au-delà de quatre mille billets de concerts, matinées symphoniques, opéras, théâtre, récitals, etc. Elle offre à ses membres des causeries, sur la peinture et la musique; elle leur fait visiter les expositions; elle leur distribue des bourses d'étude; elle organise pour eux des concours de musique et de peinture; enfin elle fait en sorte que "rien de ce qui est humain ne leur soit étranger". On ne

Par suite du rôle éducatif qu'elle remplit ainsi, cette société encourt de ce chef un déficit annuel qu'elle évalue à \$16,000.

L'Orchestre symphonique de Montréal est presque une institution d'utilité publique parce qu'il ajoute énormément au prestige du Québec et à celui de la ville de Montréal; on ne peut concevoir qu'un tel ensemble ne puisse exister dans la Province; il est un facteur important d'éducation musicale. Car à quoi bon les grandes écoles de musique et les conservatoires, s'il n'existe pas un ensemble de cette sorte pour parfaire l'éducation des intéressés et pour assurer un débouché aux élèves des conservatoires? Enfin, il est essentiel à la formation des jeunes qui viennent puiser dans les auditions du samedi le goût et la formation nécessaires à l'appréciation des belles choses.

Ici encore, comme dans le cas du Musée des Beaux-Arts de Montréal, il faut distinguer entre la partie éducative et la partie purement artistique de l'entreprise.

Dans le premier cas, on nous fait valoir qu'il s'agit d'une oeuvre d'éducation destinée aux jeunes et qu'elle devrait émarger largement au budget soit de l'Instruction publique, soit du Ministère du Bien-Etre social et de la Jeunesse. Peut-être même aux deux.

Le gouvernement provincial contribue au maintien de cet orchestre, en lui versant annuellement une somme de \$15,000. La ville de Montréal lui verse un montant annuel de \$10,000. en plus d'assumer les déficits financiers des concerts d'été qui sont plutôt de caractère populaire. Ajoutons que le budget total de l'entreprise s'élève à un montant d'environ \$150,000. En dépit de ce qui précède et du fait que les abonnements soient tous souscrits, les saisons se soldent par un découvert qui varie entre \$22,000. et \$29,000. Jusqu'ici des personnes généreuses, grâce à des souscriptions spéciales, ont comblé ce déficit.

Cette société se trouve donc constamment dans une situation instable. Il faut dire que ses administrateurs voudraient également porter le nom-

---

saurait imaginer d'oeuvre plus méritoire et qui soit plus de nature à initier les enfants au monde merveilleux des beaux-arts.

Le budget de cette association se répartit comme suit :

Campagne de souscription annuelle .....	De \$14,000.00 à \$15,000.00
Cotisation des membres actifs : .....	\$ 2,500.00
	(Etudiants ..... 0.25
	Non-étudiants ..... 1.00
	pour couvrir les frais
	d'inscription)
Octroi de la Cité de Montréal, plus l'occupation d'un bureau à titre gracieux .....	\$ 2,500.00
Commission des Ecoles catholiques de Montréal .....	\$ 500.00
Commission des Ecoles protestantes de Montréal .....	\$ 100.00

bre de ses musiciens au niveau de celui des grands orchestres et effectuer, en différents domaines, des améliorations qui accroîtraient la qualité de ses concerts.

En s'en tenant à ce qui précède on estime le découvert annuel qui résulterait de la réalisation de ces projets, à un montant de \$67,000 à partager entre la Province et la ville de Montréal.

Nous n'avons pas tenu compte jusqu'ici de la suggestion qui nous a été faite de convertir cet ensemble en orchestre permanent, pour deux raisons : la première c'est que ceci ne peut se réaliser avant qu'il ait à sa disposition une salle de concert convenable; la deuxième c'est qu'il est à peu près impossible dans les circonstances actuelles de faire une estimation du coût d'une telle réalisation.

Il y aurait beaucoup à dire en faveur de cette proposition, mais pour le moment c'est une question qu'il n'est pas nécessaire que nous abordions <sup>1</sup>.

Cependant, même dans son état actuel, on peut envisager la possibilité pour cet orchestre de donner des concerts dans quelques grands centres de la Province. Mais alors il faudrait qu'il soit subventionné en conséquence.

Pour terminer nous citerons ces quelques lignes que nous extrayons d'un mémoire qu'on nous a soumis :

“Depuis quelques années le goût de la bonne musique s'est répandu parmi toutes les classes de la société québécoise”.

“Le Conseil des Arts, des Lettres et des Sciences pourrait subventionner un orchestre provincial réunissant les meilleurs musiciens et instrumentistes de la Province”.

“Cet orchestre ferait des tournées en province. Il jouerait les principales oeuvres du répertoire sans oublier celles des compositeurs canadiens” <sup>2</sup>.

L'Orchestre symphonique de Montréal pourrait très bien faire l'office d'orchestre provincial, et même s'il fallait le subventionner davantage, il coûterait toujours moins cher à la Province qu'un orchestre étatisé.

---

(1) *Mémoire de la Société des Concerts Symphonique de Montréal.*

(2) *Résumé du Mémoire de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, p. 28; Mémoire, p. 75.*

## L'Orchestre symphonique de Québec

Cet orchestre prit naissance en 1902 mais il ne fut constitué sous sa forme actuelle qu'en 1942.

Outre ses concerts aux adultes, il offre également des matinées symphoniques à la jeunesse écolière de Québec, de Lévis et des environs, auxquelles les élèves du Conservatoire provincial et des diverses écoles de musique de la région participent à titre de solistes.

D'une façon générale plusieurs de ces élèves prennent place régulièrement à titre d'instrumentistes parmi ses musiciens.

Comme celui de Montréal, cet orchestre désire augmenter le nombre de ses musiciens. Il aimerait en plus donner des concerts d'été sur la Terrasse Dufferin ou dans la cour du Petit Séminaire. Il serait prêt à faire des tournées dans les principales villes de la région.

Malheureusement les fonds manquent. On est d'avis, comme à Montréal, que les matinées pour les jeunes devraient se financer à même les fonds de l'Instruction publique ou du Ministère du Bien-Etre social et de la Jeunesse, à titre d'oeuvre éducative <sup>1</sup>.

C'est un bon orchestre qui remplit très bien son rôle. Son budget est de \$35,000. Malgré les contributions financières du gouvernement provincial qui ont varié ces dernières années entre \$6,800. et \$9,300., les souscriptions privées qui lui rapportent outre la vente des abonnements, la somme de \$8,500., et une subvention municipale, irrégulière de \$1,000., il a accusé l'an dernier un déficit de \$5,000.

Le découvert en ce qui regarde les concerts aux enfants s'est élevé à la somme de \$5,800.

Voilà une oeuvre excellente qui mérite la sollicitude financière des gouvernements.

Quel montant ? — Peut-être une somme annuelle de \$20,000. à partager entre le gouvernement provincial et la ville de Québec.

### Montreal Women's Symphony Orchestra

Cet orchestre fondé en 1940 se donne pour mission d'offrir aux femmes qui ont le talent voulu l'avantage de se perfectionner dans l'exercice de la profession musicale.

---

(1) *Mémoire de l'Orchestre Symphonique de Québec.*

Il eut le très grand honneur de se faire entendre à Carnegie Hall, New-York, sous le haut patronage de Son Excellence le Gouverneur général du Canada. Il a également donné des concerts à Massey Hall, Toronto, à Kingston et à London, en Ontario, à Joliette dans le Québec. . .

Il se propose de faire des tournées aux Etats-Unis et en Europe.

Il demande un appui financier sans plus de détails<sup>1</sup>. Le gouvernement provincial lui a déjà versé une subvention de \$2,000. et la ville de Montréal, une de \$500.

Cet orchestre pourrait entrer sous un régime de subventions aux associations musicales de toutes sortes qui existent dans la Province, si le gouvernement provincial adoptait une politique de ce genre.

### Les Jeunesses Musicales du Canada

Ces associations de jeunesse existent sur le plan international et sur le plan national. Elles ont pris naissance, en Belgique, en 1940 et se sont répandues depuis dans une quinzaine de pays. Celle du Canada, fondée en 1949, obtint sa charte actuelle en 1951. Elle compte vingt-deux mille membres répartis dans trente-trois villes du Québec, quatre de l'Ontario et une du Nouveau-Brunswick.

Dans la sphère internationale, l'association canadienne s'emploie principalement à favoriser l'échange d'artistes canadiens contre ceux d'autres pays où se trouve un groupement semblable au sien, et à assurer notre participation aux congrès internationaux et à l'orchestre international des Jeunesses musicales. En plus, elle propage la musique de notre pays au moyen d'émissions radiophoniques, grâce au service international de Radio-Canada et à l'émission internationale J.M. Elle invite en plus les artistes en tournées sous ses auspices à inclure dans leurs programmes au moins une oeuvre d'un compositeur canadien.

Au Canada, l'Association donne dans chaque ville où elle est représentée au moins quatre concerts avec commentaires; elle publie également un journal; elle accueille, l'été, à son camp du Mont Orford, à un prix raisonnable, une centaine de jeunes qui prennent ainsi part à un "camp d'étude dans une atmosphère artistique", grâce à l'aide du Ministère de la Chasse et de la Pêche et du Service de l'Aide à la Jeunesse; enfin elle offre à ses membres des facilités pour la fondation

---

(1) *Brief from the Montreal Women's Symphony Orchestra.*

de clubs de disques, en vue de permettre l'audition de programmes musicaux auxquels s'ajoutent des commentaires instructifs<sup>1</sup>.

Il s'agit ici d'une oeuvre éminemment recommandable.

Cette association, dans son mémoire, expose ses idées sur l'enseignement de la musique dans nos écoles, à tous les échelons, et même dans les écoles privées ou spécialisées.

Nous n'avons pas à nous prononcer là-dessus. Nous toucherons toutefois quelque peu ce sujet lorsque, passant en revue les initiatives culturelles du gouvernement, nous ferons connaître l'aide qu'il apporte aux cours de solfège et de musique qui se donnent dans les écoles qui en font la demande<sup>2</sup>.

Une autre partie du mémoire se rapporte à la propagation de l'art de la musique, au moyen du livre, du disque, de la radio, de la télévision et de récitals. Ceci doit également nous demeurer étranger.

Nous en venons immédiatement aux recommandations sur des sujets qui sont de notre compétence, sauf celles relatives à la construction d'une salle de concert et à la fondation d'un Conseil provincial de la Musique, dont nous traiterons ci-après.

On recommande en ce qui touche à l'enseignement de la musique, "l'adjonction au Conservatoire, d'une école primaire et secondaire dont les programmes prévoieraient l'étude sérieuse de la musique"...

On suggère que certaines associations artistiques soient reconnues d'utilité publique et exemptes de la taxe d'amusement, par arrêté ministériel<sup>3</sup>.

L'Association reçoit déjà des subsides du Ministère du Bien-Etre social et de la Jeunesse pour ses cours d'éducation populaire à son camp d'été, et relativement à son activité dans le champ international, mais elle sollicite une aide plus substantielle que la somme de \$1,200.00 que lui a versée le Secrétariat provincial pour l'année 1954, parce que, à l'encontre d'autres organisations locales qui sont subventionnées, les Jeunesses musicales représentent trente-huit villes canadiennes et sont d'envergure internationale.

---

(1) *Mémoire des Jeunesses musicales du Canada.*

(2) Cf. page 281 ci-après.

(3) La Société des Concerts Symphoniques de Montréal a également recommandé que les orchestres et autres sociétés musicales, sans but lucratif, soient exemptés, à des conditions à établir, de toutes taxes provinciales et municipales et, en particulier, de la taxe d'amusement, cf. *Mémoire*, p. 8.

Enfin on propose qu'une enquête ait lieu, en vue de déterminer l'état actuel des arts dans nos villes, cette enquête pouvant être entreprise par ce groupement, à l'aide de ses représentants dans la plupart de nos municipalités, et grâce à un subside spécial que lui verserait le gouvernement.

Au sujet des suggestions qui précèdent, aucune estimation de la dépense à encourir ne nous a été offerte.

Il reste encore un champ très vaste qui n'a pas été signalé, dans l'ensemble des manifestations musicales de la Province : nous n'avons rien dit des chorales, de la musique de chambre, des sociétés musicales, des fanfares, que l'on trouve un peu partout. De nombreux collègues avaient autrefois d'excellents ensembles musicaux.

Ici encore, comme dans le cas des bibliothèques, on nous a représenté qu'il serait bon d'adopter un régime de subventions appropriées à chaque type d'associations musicales. Il faut reconnaître cependant que déjà un certain nombre de ces sociétés sont subventionnées<sup>1</sup>.

Le gouvernement, on le verra plus loin, fait toutefois davantage : il distribue des bourses, verse des subventions à l'enseignement de la musique, et maintient deux conservatoires. Il n'en reste pas moins vrai que, pour que ces derniers obtiennent le succès auquel on doit s'attendre, il faut développer, dans les masses, le goût de la musique et favoriser chez les individus l'épanouissement de leurs talents dans cet art. Et ceci ne peut s'accomplir qu'en contribuant financièrement à l'accroissement et au succès de ces foyers de ferveur et d'éducation musicales que sont les sociétés dont nous venons de parler. C'est ainsi en outre que nous garderons ici nos virtuoses qui se voient forcés d'aller gagner leur vie à l'étranger.

Il semble qu'une somme annuelle de \$150,000.00 suffirait à peine à subventionner efficacement et d'une façon coordonnée les associations qui méritent de l'être.

## THEATRE — RADIO — CINEMA — TELEVISION

Le théâtre est un élément essentiel de culture.

Est-il besoin de préciser que nous ne l'envisagerons que sous l'aspect de la réalisation scénique et non sous celui de la création dramatique.

---

(1) L'Orchestre Symphonique de Québec recommande dans son mémoire que la Loi des cités et villes et les chartes particulières de certaines municipalités, soient modifiées de façon à leur permettre de subventionner les sociétés musicales. *Mémoire de l'Orchestre Symphonique de Québec*, déjà cité, p. 11.

Il connut autrefois, à Montréal en particulier, une certaine vogue, au temps où il y avait des troupes régulières qui jouaient dans des salles adaptées à leurs fins et qui sont maintenant disparues ou transformées en cinémas. Il aurait cessé d'exister, et pour longtemps, lors de l'avènement du cinéma parlant et de la crise économique, si le Montreal Repertory Theatre et les Compagnons de Saint-Laurent n'avaient surgi, au bon moment, pour empêcher les feux de la rampe de s'éteindre.

Rappelons que, avec d'autres écoles du même genre, mais de moindre importance, le Conservatoire Lasalle, s'emploie depuis longtemps à enseigner l'art de bien dire, à former de bons comédiens et à donner, à ses élèves, et au public parfois, grâce à des représentations bien montées, le goût du bon théâtre. Ce fut notre premier conservatoire d'art dramatique.

On constatera ce que le gouvernement provincial fait à cet égard, lorsque nous parlerons de son Conservatoire de Musique et d'Art dramatique.

Enfin, il convient de souligner l'oeuvre admirable du Regional Festival Committee qui favorise à la fois les auteurs dramatiques et les représentations théâtrales, sans distinction de langues ni de nationalités. Durant trois ans de suite, grâce à cette association, des troupes de Montréal ont gagné le prix national du théâtre <sup>1</sup>.

Le mémoire le plus élaboré que nous ayons reçu sur le théâtre est celui du Théâtre du Nouveau Monde. Dès le début, les auteurs de cet ouvrage déclarent : "Nous espérons... nous faire l'interprète d'un grand nombre de comédiens, de directeurs, de metteurs en scène et d'auteurs dramatiques qui ont souvent discuté avec nous des questions que nous désirons vous soumettre" <sup>2</sup>.

Cette troupe fut fondée en 1951 en vue d'établir au Canada un théâtre professionnel. Au début, elle fut financée par des hommes d'affaires qui avancèrent, sous forme de garantie, l'argent requis pour solder un déficit éventuel. Mais dès la fin de la saison, cette avance était remboursée. Depuis, sans recevoir de subsides ni de dons, cette entreprise a vécu de ses moyens. Elle est libre et repose sur une base financière solide.

---

(1) Cette association qui est reliée au Festival National Dramatique où elle représente la région ouest du Québec, a présenté, en février, sur la scène montréalaise, les troupes suivantes : La Jeune Scène; Y.M. — Y.W.H.A.; le Théâtre Corneil; Drama Playhouse; l'Atelier 55; La Compagnie de Montréal; The Montreal Repertory Theatre.

(2) *Mémoire du Théâtre du Nouveau Monde.*

Elle donne une centaine de représentations par saison. Le nombre de ses comédiens varie entre vingt-quatre et trente-huit. Pour chacune de ses pièces elle emploie une cinquantaine de personnes en moyenne.

La première partie de son mémoire est consacrée à la discussion du problème constitutionnel. On s'y élève contre les personnes qui prétendent "que le gouvernement fédéral partage avec les Provinces des pouvoirs concurrents dans le domaine de la culture", en dissociant "le concept d'éducation et celui de la culture". Dans cette hypothèse, ajoute-t-on en substance, le pouvoir appartient au gouvernement qui l'exerce le premier. Il importe donc que le Québec s'affirme, sans retard et d'une façon pratique, en tout ce qui concerne sa culture dont il est incontestablement le seul et le plus sûr gardien.

Les auteurs du mémoire passent ensuite à l'examen des instruments de culture, concerts, musées, radio, télévision, cinéma, théâtre, journaux, livres. . . , mais la radio, la télévision, le cinéma, et le théâtre retiennent seuls leur attention, parce qu'ils sont "plus capables de produire une impression profonde sur la population... en tant que notre langue est concernée".

## Radio

Le gouvernement fédéral a déjà presque monopolisé la radio et la télévision. Nous arrivons trop tard. La suggestion de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal relative à la création d'un "service provincial de rediffusion" mérite toutefois d'être étudiée, de même que celle que d'autres ont faite quant à la diffusion hebdomadaire sinon quotidienne d'une Heure provinciale par l'entremise d'un poste privé ou d'un réseau de postes privés <sup>1</sup>.

---

(1) *Mémoire de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, résumé, p. 27.  
Sur le même sujet :

L'Association de la Jeunesse canadienne-française propose la création d'une commission provinciale d'éducation populaire "qui verrait à donner à notre province la technique moderne de l'éducation populaire". Cf. *Mémoire*, p. 6.

La Société d'histoire naturelle est d'avis que le gouvernement provincial devrait exploiter sa propre station d'émissions radiophoniques, "dans l'intérêt de la jeunesse qui fréquente nos écoles publiques". Cf. *Mémoire* p. 8.

La Société d'études rurales écrit ce qui suit dans son mémoire : "Nous croyons que la Province doit organiser, le plus tôt possible, son propre programme de radio-diffusion qui pourrait, sur le plan régional, donner une place de choix à l'agriculture, à la colonisation, au folklore, à l'enseignement sous toutes ses formes, à tous les éléments qui constituent notre civilisation rurale canadienne-française" . . . p. 19.

La Société Saint-Jean-Baptiste de Saint-Joseph d'Alma est d'avis que la Province devrait prendre "un moyen indirect de se servir de la radio et de la télévision pour jouer son rôle dans l'éducation populaire". Cf. *Mémoire* p. 6.

Il n'y a pas de doute que le Théâtre du Nouveau Monde a raison ici. La radio en effet s'est développée en toute liberté dans le Québec. Qu'elle ait contribué à la culture populaire, la chose est indéniable. Mais il est permis de se demander si l'intérêt pécuniaire ne prend pas trop souvent le pas sur la préoccupation de bien servir la collectivité. Car, ne l'oublions pas, la radio est un service public, même si elle est aux mains de particuliers.

On nous a recommandé à plusieurs reprises que la Province établisse un poste émetteur sous l'égide du Département de l'Instruction publique, poste qui comblerait certaines lacunes au point de vue culturel et qui s'emploierait particulièrement à l'éducation scolaire et post-scolaire, domaine qui est strictement provincial.

### Télévision

Il fallait bien s'attendre à ce que le gouvernement fédéral, là comme en ce qui regarde la radio, prenne les devants. Mais il est peut-être allé un peu trop vite en besogne, du moins pour ce qui regarde son incursion dans le domaine de l'éducation.

C'est Radio-Canada, en effet, organisme du gouvernement fédéral, qui a posé le problème de la télévision éducative, en tentant son expérience de l'automne 1954, dans l'enseignement primaire. Cet essai poursuivi avec la collaboration d'écoles de huit provinces, dont la province de Québec (section anglaise), est un empiètement sur les droits exclusifs des provinces en matière d'éducation. Nous jouissons d'un système d'éducation qui nous est propre et qui doit être protégé contre toute tentative d'uniformisation. Comme la Société Radio-Canada entend développer cette initiative, il est urgent que les autorités intéressées, le Conseil de l'Instruction publique peut-être, prennent position dans cette affaire. D'ailleurs, il n'est pas encore avéré que l'introduction de la télévision à l'école soit un bienfait, bien au contraire.

### Cinéma

Le problème que pose le cinéma est différent, car l'influence dont il faut se défendre de ce côté est plutôt américaine que fédérale. Ici encore l'autorité centrale a pris les devants: elle a créé l'Office national du Film. Il n'est pas recommandable, lit-on toujours dans le *Mémoire du Théâtre du Nouveau Monde*, que la Province se lance dans une entreprise de cinéma parallèle à l'autre, mais le gouvernement provincial ne pourrait-il

pas venir en aide de quelque façon à une entreprise privée du cinéma qui aurait un caractère provincial?

Sur ce point, la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal propose que le gouvernement provincial par l'entremise d'un organisme culturel, et, en collaboration avec le service de Ciné-Photographie et l'entreprise privée, aide financièrement "à la réalisation de quelques films s'inspirant de la culture française" <sup>1</sup>.

Nous sommes bien d'avis que le gouvernement provincial ne peut demeurer impassible devant le déroulement sans fin du ruban cinématographique qui nous vient de l'étranger, surtout des Etats-Unis.

Certes, il y a le Bureau provincial de censure qui est appelé à jouer un rôle bienfaisant de ce côté, mais son action ne peut être que négative. Il ne suffit pas de mettre un cran d'arrêt aux bobines repréhensibles. Il est peut-être temps d'assumer davantage nos responsabilités à l'égard du public.

Pendant, ainsi qu'on l'a dit plus haut, il est bien inutile de songer à lancer une entreprise provinciale de cinéma ou à faire concurrence à l'Office national du Film. Mais on doit, autant que possible, favoriser, au moyen du cinéma d'où qu'il vienne, un divertissement sain et le développement de l'éducation populaire et scolaire.

Quelques associations, ainsi qu'on l'a vu, nous ont fait d'utiles suggestions à ce sujet. On nous a soumis par ailleurs sur ce point certaines remarques qui nous serviront à compléter notre exposé.

A côté des salles commerciales qui ne songent qu'à leurs profits, il y aurait lieu d'aider à la représentation de grands films qui contribuent à l'élévation de l'âme, à la formation du goût et à l'accroissement des connaissances. Il est également bon d'encourager la formation de ciné-clubs et l'initiation post-scolaire au septième art. Il serait opportun d'ajouter au programme scolaire un cours sommaire d'éducation cinématographique, puisque le cours primaire, seul cours de la majorité de la

---

(1) *Mémoire de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, résumé, pp. 27 et 28. A la page 74 de son mémoire, cette société recommande de remplacer plusieurs services provinciaux, en particulier le service de Ciné-photographie, par un office d'éducation populaire qui "apporterait plus de coordination et permettrait au gouvernement provincial d'exercer pleinement ses droits dans l'éducation des adultes".

A la page 6 de son mémoire, la Société d'histoire naturelle suggère que le service provincial de cinéma-photo forme des équipes mixtes de naturalistes et de photographes en vue de tourner des films scientifiques, et qu'il se procure régulièrement des exemplaires de ces sortes de films réalisés ailleurs, en vue d'en vendre ensuite des copies pour usage dans les écoles.

population, doit préparer réellement à la vie et que le cinéma est maintenant un élément important de la vie moderne. On devrait trouver le moyen d'offrir aux jeunes de moins de seize ans des films adaptés à leur âge, soit dans des établissements spéciaux, soit à l'école, soit par l'entremise des oeuvres de loisirs. Enfin, on ne saurait trop diffuser les documentaires de l'Office national du Film et du Service provincial de Ciné-Photographie, et contribuer ainsi à mieux faire connaître et aimer notre pays.

Dans le domaine du cinéma scolaire, il n'existe rien d'officiel chez nous. Il est assez étonnant que l'on se prive ainsi d'un précieux auxiliaire d'enseignement, qui est employé avec fruit dans tous les autres pays.

Une récente expérience, à Montréal, a démontré le profit qu'on pouvait tirer de la radio, à l'école, en ce qui regarde l'enseignement de la langue française. Le cinéma pourrait certainement jouer un rôle analogue.

Il serait souhaitable que le Conseil de l'Instruction publique s'occupât activement de cette question et offrît, aux écoliers du Québec, les mêmes avantages que ceux dont jouissent depuis longtemps les étudiants des autres pays. Ce serait le premier pas à faire avant de songer à l'initiation cinématographique, à l'école.

*Cinéma, radio, télévision*, techniques en voie de transformer le monde, ont été trop longtemps négligés dans notre Province. Nous les avons subis, sans nous soucier assez de les faire servir au plus grand bien de notre population. Y a-t-il lieu, comme on nous l'a suggéré, de créer un Conseil qui aurait la mission d'étudier tous les aspects des problèmes que posent ces trois puissants instruments de culture, en vue de présenter ensuite ses suggestions aux autorités gouvernementales et scolaires? Est-il opportun d'inviter le Conseil de l'Instruction publique à s'intéresser davantage à l'enseignement audio-visuel, afin d'établir une politique prudente, mais agissante, relativement à l'utilisation du cinéma, de la radio et de la télévision à l'école? Ce sont là des propositions qui nous été faites.

On ne peut rester indifférent aux problèmes que posent ces techniques modernes de diffusion des connaissances et des informations, puisqu'elles mettent en cause l'héritage spirituel et culturel de notre peuple.

Il serait vain de leur lancer l'anathème. Elles sont entrées dans notre vie pour y rester. Bien utilisées elles sont des moyens efficaces "de mettre les hommes en contact les uns avec les autres, de leur révéler

plus vite, plus sûrement et avec une puissance insoupçonnée de pénétration, les formes innombrables de la vie contemporaine" (Pie XII).

Il nous incombe donc de harnacher ces précieux instruments pour le plus grand bien de notre population.

## Théâtre

Au sujet du théâtre même, le Théâtre du Nouveau Monde n'a qu'une proposition à mettre de l'avant: la construction d'un édifice adapté aux besoins d'une troupe professionnelle. Il est opposé à ce que le gouvernement subventionne de quelque façon une équipe quelconque ou plusieurs. Mais cette salle de théâtre, dont on demande la construction, devrait être mise à la disposition d'une seule troupe afin de permettre aux comédiens professionnels de vivre de leur art, c'est-à-dire d'être "capables de jouer continuellement et d'exploiter un succès".

On ne demande rien d'autre.

Nous reviendrons sur la question de la construction d'une salle de théâtre <sup>1</sup>.

Mais avant de terminer nous désirons consigner ici quelques commentaires qui nous ont été faits par ailleurs sur la suggestion du Théâtre du Nouveau Monde aux fins de lui concéder, à lui seul, l'usage de la salle de théâtre qu'on réclame.

Il y a au Québec plusieurs troupes de théâtre qui sont excellentes, tant chez les Canadiens anglais que chez les Canadiens français. Comment la solution proposée peut-elle rendre justice à tous les intéressés?

Est-ce que la concession d'une salle à une seule équipe ne serait pas en plus de nature à éliminer toute concurrence et partant toute émulation?

Est-ce qu'une telle politique ne nuirait pas au progrès de l'art théâtral, sous toutes ses formes?

Nous n'avons pas à répondre à ces questions.

Enfin pour compléter ce qui précède, notons que la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal recommande que le Conseil des Arts, des Lettres et des Sciences dont il propose la formation subventionne une troupe provinciale de théâtre qui grouperait les meilleurs comédiens.

---

(1) Cf. ci-après, pp. 267 et 287.

Cette équipe ferait des tournées dans les principales villes de la Province et jouerait dans nos maisons d'enseignement <sup>1</sup>.

On ne nous donne pas, ici non plus, d'estimation de ce que coûterait au gouvernement provincial l'exécution des plans proposés plus haut. D'après ce qu'on peut déduire de ce qui précède et de ce qu'on nous a soumis par ailleurs, il semble que la dépense annuelle à encourir pourrait atteindre facilement \$25,000.00.

Un autre exposé nous a été présenté sur la question du théâtre dans la province de Québec. Selon ce travail, la solution de ce problème résiderait dans la fondation d'une Commission provinciale du Théâtre qui aurait la haute main sur l'activité théâtrale à tous les points de vue. On estime que le fonctionnement d'un tel organisme exigerait une dépense annuelle de plus de \$200,000 <sup>2</sup>.

## SALLE DE CONCERT ET SALLE DE THEATRE

La nécessité d'une salle de concert et d'opéra, et d'au moins une salle de théâtre, à Montréal, n'est plus à démontrer.

### Salle de concert

Les corps publics réclament la construction d'une salle de concert depuis longtemps. Est-il nécessaire de rappeler à ce sujet l'attitude de la Chambre de Commerce de Montréal et de la Jeune Chambre de Commerce, du Montreal Board of Trade et du Junior Board of Trade, du Montreal Economic Council, de la Ligue du Progrès civique, du Comité des citoyens, de toutes les associations musicales, des journaux sans exception. . . En un mot, l'opinion publique estime que cette ville, ou plutôt l'agglomération montréalaise qui dépasse un million et demi d'habitants, qui possède un excellent orchestre symphonique, qui est un centre reconnu d'activité musicale — sociétés et écoles de toutes sortes, Festivals de Montréal, Opera Guild, représentations, concerts et récitals à l'année

---

(1) *Résumé du Mémoire de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, pp. 27 et 28.

La Société Saint-Jean-Baptiste d'Alma propose que le Secrétariat de la Province "patronne et subventionne des troupes de théâtres". Mémoire déjà cité, p. 6.

(2) Cf. p. 280 (note 2) ci-après l'exposé sommaire de ce projet de Commission provinciale du théâtre, dont les conclusions ne coïncident pas tout à fait avec celles qu'a exprimées le Théâtre du Nouveau Monde.

longue, dans toutes les branches de la musique — doit avoir une salle de concert. Ajoutons à ce qui précède que l'existence dans la Province, de trois conservatoires de musique, l'avidité avec laquelle les foules accourent aux représentations et spectacles même s'ils ont lieu dans des patinoires ou autres locaux de fortune, enfin le fait que Montréal soit devenu un centre international de rencontre et la métropole du pays, rendent impérieuse la construction de cette salle. Les villes de notre continent dont l'importance se compare à celle de Montréal en possèdent; citons: Boston, Toronto, Philadelphie, Buffalo, Cleveland, Milwaukee, Saint-Louis, San Francisco, Winnipeg. Plusieurs de ces centres urbains sont même beaucoup moins considérables que la région montréalaise.

En octobre 1948, l'*Association commémorative de musique de Montréal* obtenait ses lettres-patentes. Cette société, sans but lucratif et sans capital-actions, formée de personnalités très représentatives des milieux financiers, politiques et artistiques, se proposait de recueillir les fonds requis pour la construction d'un édifice où logeraient salle de concert et d'opéra, et salle de théâtre. Tout ce qu'elle exigeait avant de se mettre à l'oeuvre, c'était que la ville de Montréal lui cédât gratuitement le terrain nécessaire et lui garantît une exemption d'impôts. Jusqu'ici rien ne s'est fait <sup>1</sup>.

On ne nous a donné aucun chiffre précis sur la dépense qu'occasionnerait aux gouvernements intéressés — provincial et municipal — l'entreprise en question. D'après ce que nous avons entendu, l'estimation globale qu'on fait de celle-ci varie entre \$3,000,000. et \$6,000,000.

### Salle de théâtre

Ce que nous venons de dire sur la nécessité d'une salle de concert s'applique presque intégralement à une salle de théâtre. Il n'y a plus de salle de théâtre appropriée <sup>2</sup>. On joue comme on peut et où l'on peut. Pourtant ce ne sont ni les troupes, ni les représentations qui manquent. Nous en avons déjà donné une idée, en note au bas de la page, lorsque nous avons parlé du Regional Festival Committee au chapitre du Théâtre. On trouvera d'autres renseignements sur ce point dans le mémoire du Théâtre du Nouveau Monde.

Nous avons indiqué plus haut qu'on s'était proposé jusqu'ici de loger sous un même toit les deux salles en question. Nous ne reviendrons pas sur cette solution.

---

(1) Cf. *Mémoire des Concerts Symphoniques de Montréal*.

(2) Cf. *Mémoire du Théâtre du Nouveau Monde*.

Le Théâtre du Nouveau Monde soumet une proposition nouvelle en ce qui concerne la construction d'une salle de théâtre, proposition toutefois qui peut s'appliquer, soit à la construction isolée l'une de l'autre, d'une salle de théâtre et d'une salle de concert, soit à l'aménagement de ces deux salles dans un même édifice. Il s'agit du financement de l'entreprise.

On suggère donc au gouvernement de créer ce que les Américains appellent une "Authority", et que cet organisme, considéré d'utilité publique, soit investi de l'autorité voulue pour avancer le capital et lancer l'emprunt nécessaire au financement du projet, pour procéder aux travaux de construction et pour exploiter par la suite l'entreprise en question, de façon à pourvoir au service de la dette et aux frais d'entretien et d'administration.

Le revenu des obligations ainsi émises ne serait pas taxable en vertu des lois d'impôt sur le revenu. Or, comme un certain public, de nos jours, recherche surtout des valeurs dont le capital est susceptible d'acquérir une plus-value ou dont le revenu n'est pas taxable, plutôt que celles à gros rendement, il n'y a pas de doute que ces titres se vendraient à un prix avantageux.

Quant au gouvernement provincial qui ne serait même pas appelé à garantir ces obligations, il s'en tirerait sans bourse délier, tout en aidant puissamment la cause du théâtre et de la musique.

Ce projet, pour intéressant qu'il paraisse à première vue, n'est pas facile d'exécution. En premier lieu, il faut se rappeler qu'il touche à l'impôt fédéral sur le revenu et qu'il faudrait, par conséquent, que le gouvernement central intervienne dans l'affaire pour la rendre viable, ce qu'il est difficile d'envisager. En deuxième lieu, les titres émis ne peuvent croître en valeur que par suite de la dépréciation de la monnaie; il ne s'agit pas ici des actions d'entreprises industrielles et commerciales qui gagnent en valeur surtout en raison de l'accroissement de leurs affaires ou de l'amélioration des conditions économiques du pays. Une salle de concert, comme une salle de théâtre, est forcément limitée non seulement en ce qui touche ses revenus mais également en ce qui concerne la plus-value possible de son capital productif; d'ailleurs ceci ne saurait influencer la valeur des obligations en cours. Dans le cas présent, la valeur des obligations varierait uniquement selon les fluctuations du taux de l'intérêt et le terme des échéances, dans l'hypothèse que l'entreprise serait prospère.

Dans l'éventualité du rejet du projet qui précède, les auteurs du mémoire estiment qu'il n'en coûterait au gouvernement qu'une somme

de \$300,000. pour construire une salle de théâtre. Ils sont d'avis que ce montant "pourrait être trouvé dans le fond d'éducation et remis entre les mains d'un organisme semi-indépendant. . . dont les directeurs quoique nommés par le gouvernement au pouvoir auraient. . . toute la liberté requise et par le fait même, toute la responsabilité" <sup>1</sup>.

## L'EDITION DE LANGUE FRANCAISE AU CANADA

Nous touchons ici une autre forme de cet appoint matériel qu'exige, sinon la création, du moins la manifestation artistique. Le théâtre ne peut se borner à la lecture des pièces: il faut des salles pour la représentation de celles-ci. Il en est ainsi de la musique qui ne saurait se passer d'auditions publiques, ni même se limiter à l'enregistrement sur disque. Les arts plastiques et les ouvrages de l'esprit ne deviennent accessibles à tous que grâce aux musées et aux bibliothèques, de même que le folklore, les moeurs, l'artisanat, les traditions, l'histoire ont besoin de ces reliquaires pour offrir le témoignage concret d'un passé qui est la voix de la conscience nationale. Cette sorte d'armature physique, sous-jacente dans la structure culturelle, est aussi nécessaire que l'armature qui maintient les parties en place, en architecture et en statuaire.

Mais quand il s'agit de l'oeuvre écrite qui embrasse non seulement tous les ouvrages de l'esprit, mais qui s'impose, sous sa forme didactique, à l'enseignement, aux techniques des arts, des sciences, de la mécanique et de l'industrie, nous sommes en face d'un moyen d'expression qui dépasse les autres et d'un agent capital de vie nationale.

Il est donc d'une extrême importance que le peuple de langue française du pays, particulièrement à cause de son caractère ethnique et religieux, soit le maître, chez lui, de cet instrument indispensable de culture qu'est l'édition française, et que celle-ci remplisse son rôle de dispensatrice des nourritures spirituelles et intellectuelles.

Aussi, avons-nous été heureux de prendre connaissance du mémoire très substantiel de la Société des Editeurs canadiens du livre français <sup>2</sup>. L'impression que nous en laisse la lecture est plutôt alarmante, bien que la situation qui nous est ainsi révélée ne soit pas sans remèdes. Chaque année les éditeurs rejettent des manuscrits qui ne sont pas sans mérite, et plusieurs d'entre eux sont forcés d'abandonner la partie, par suite des conditions difficiles d'un marché fort particulier.

---

(1) *Mémoire du Théâtre du Nouveau Monde*, déjà cité, pp. 8 et 12.

(2) *Mémoire de la Société des éditeurs canadiens du livre français*.

A quoi cela tient-il? A deux causes principales: au nombre restreint des Canadiens français, et à la dissémination de ceux-ci sur un territoire immense.

Sur le premier point, il faut retenir qu'un éditeur, pour faire face aux frais d'impression et de publicité, aux redevances à l'auteur et à ses frais généraux doit compter, lorsqu'il lance un ouvrage, sur un tirage moyen de quatre mille exemplaires, ce qui représente un volume par mille habitants de langue française. Ce chiffre est considérable puisqu'il correspond à un tirage de soixante-quinze mille exemplaires en France. Or, bien que son marché comprenne l'Union française, la Belgique, la Suisse, le Canada et Haïti, aucun éditeur français "ne penserait à tirer soixante-quinze mille exemplaires d'une première édition d'un livre, son auteur fût-il François Mauriac ou Marcel Aymé" <sup>1</sup>.

Mais un éditeur ne peut subsister avec une seule édition par année. On estime qu'il lui en faudrait une trentaine, ce qui exige une cinquantaine d'auteurs, vu que la plupart d'entre eux ne publient qu'une fois l'an. Or, aucun éditeur canadien-français ne peut compter sur la production d'une cinquantaine d'écrivains; pour se maintenir, il doit rééditer des ouvrages venus de France.

Outre ce qui précède, les conditions géographiques compliquent le problème, en augmentant considérablement les frais de vente et de distribution. L'éditeur canadien, en effet, ne peut traiter directement avec les libraires dispersés dans un vaste territoire. Il lui faut recourir aux services des grossistes qui sont seuls organisés pour pousser les ventes dans toutes les parties de notre immense pays, ce qui entraîne le versement de commissions supplémentaires et partant des réductions de bénéfices.

Les éditions se font plus rares, et les ouvrages de l'esprit également.

Il n'est donc pas étonnant d'apprendre, à la lecture du mémoire que, des vingt-sept membres actifs que comptait la Société des éditeurs lorsqu'elle fut fondée en 1943, et malgré l'addition de vingt-deux nouveaux membres au cours des années qui suivirent, il ne reste plus que seize membres actifs dont huit n'éditent qu'occasionnellement.

Un autre fait qui marque un recul regrettable dans notre vie littéraire et qui est la conséquence de ce qui précède, c'est que, en 1943, quatorze journaux quotidiens ou hebdomadaires consacraient une page à la vie des lettres canadiennes; il n'en reste plus que cinq, dont deux

---

(1) Cf. Mémoire cité, p. 2.

seulement "donnent encore leur pleine mesure, les autres se maintenant en vue de meilleurs jours"<sup>1</sup>.

Depuis cette date également, la plupart des dépôts de livres dans les pharmacies, les magasins à rayons et les débits de tabac, sont disparus.

En dépit des faits qui précèdent, les auteurs du mémoire notent que la littérature canadienne est en progrès, à cause des prix littéraires, des cercles du livre et de la demande croissante du public; cependant ils demeurent convaincus que les gouvernements doivent leur venir en aide. Pour eux le sort de notre littérature est lié à celui de l'édition: l'une ne peut exister sans l'autre.

Après avoir signalé que le gouvernement central a contribué à la survivance des éditeurs, en abolissant sa taxe de vente de 10% sur les livres, le mémoire réclame l'intervention fédérale auprès du gouvernement français, afin de régler la question du change qui nuit considérablement à l'exportation du livre canadien en France.

Pour ce qui regarde le gouvernement provincial, on recommande qu'il fasse pression sur les commissions scolaires, les maisons d'enseignement et les administrateurs de bibliothèques pour que, dans leurs achats, ils fassent une plus large part aux ouvrages canadiens.

On est en outre d'avis que les organismes culturels sans but lucratif devraient être requis d'acheter, chez les éditeurs-libraires canadiens, les ouvrages qu'ils importent, au lieu de passer leurs commandes directement à l'étranger.

La Société des éditeurs se rend bien compte que la solution facile de ses problèmes serait que le gouvernement augmentât ses achats de livres, en tenant compte de la qualité littéraire et morale des ouvrages. Mais elle n'insiste pas davantage.

## LE FOLKLORE

Dans notre examen forcément incomplet des réalisations et des besoins dans le domaine de la culture, nous ne saurions omettre ce qui est le fondement même de celle-ci: la littérature, la poésie, les chants, les usages d'autrefois, les traditions populaires, en un mot le patrimoine riche et abondant qui est la moelle de notre civilisation et qu'on nomme folklore.

---

(1) Idem, p. 5.

Ce n'est pas notre rôle d'en faire l'inventaire. Mais il est heureux que l'occasion s'offre à nous de signaler les recherches importantes que l'on entreprend, les projets intéressants que l'on forme, et les besoins dont on nous a fait part à ce sujet.

En effet, on nous a présenté sur cette question, au nom des Archives de folklore de l'Université Laval, un mémoire à la fois érudit, agréable à lire et convaincant. Dans les lignes qui vont suivre nous ne pourrons, bien à regret, que donner un aperçu des renseignements de toutes sortes que nous fournit cet exposé, et du travail intense, intelligent et fécond qui se poursuit dans ce centre d'étude et de recherche <sup>1</sup>.

Les études scientifiques sur le folklore canadien ont débuté, il y a près d'un siècle, grâce aux travaux de Hubert Larue et de Ernest Gagnon, sur les chansons populaires du Canada français.

A partir de 1914, M. Marius Barbeau a pris la tête des chercheurs, et ses fouilles, dans l'âge héroïque et inspiré des premières collectivités canadiennes, ont ramené à la surface du temps présent des trésors nombreux et variés. Le Musée national du Canada, pour sa part, n'a cessé de patronner et de subventionner l'exploitation de la même veine, dans diverses parties du pays.

Par ailleurs, un excellent travail se fait dans le même sens, grâce à certaines sociétés régionales, telles que la Société historique du Saguenay et la Société historique du Nouvel-Ontario.

Autour de ces foyers d'érudition, gravitent des chercheurs isolés qui ne cessent d'explorer autour d'eux et parfois au loin, en vue de découvrir des traits caractéristiques de ces époques lointaines.

Des musées nous font également retrouver le temps passé: le Musée National, le Musée provincial, le Musée des Beaux-Arts de Montréal, le Château de Ramezay <sup>2</sup>, les collections du McCord Museum de l'Université McGill, sans parler de ceux qui n'ont qu'un caractère régional.

Enfin, il y a la Société historique de Montréal qui fut fondée par Jacques Viger en 1858, dont les membres ont assumé la tâche "de rétablir l'histoire dans toute sa pureté, par la connaissance des antiquités

---

(1) Mémoire présenté par les *Archives de folklore de l'Université Laval*.

(2) La Société d'Archéologie et de Numismatique de Montréal, prit possession du Château de Ramezay, en 1895, en vertu d'une loi, dans le but de "fonder un musée et une galerie de portraits historiques". En 1929, la ville de Montréal lui en cèda la propriété.

canadiennes, par la recherche des matériaux épars dans les archives des différentes parties du pays et par la publication de leurs travaux”<sup>1</sup>.

En 1944, l'Université Laval attachait à sa Faculté des Lettres une section des Archives et une chaire de folklore où se dispense “un enseignement autorisé des moeurs, coutumes, croyances, institutions, langue et littérature populaires. . .”

Les Archives de folklore de l'Université Laval ont pour “but premier . . ., l'étude scientifique des traditions françaises d'Amérique dans leur état actuel, dans leurs créations et transformations, dans leurs rapports avec leurs sources européennes et les civilisations indiennes ou saxonnes”.

L'auteur du mémoire expose les travaux, les problèmes et les projets de l'institution qu'il représente, et aussi démontre “l'ampleur et l'importance des études folkloriques considérées en elles-mêmes et dans leur connexité avec d'autres sciences : anthropologie, histoire, linguistique, sociologie, géographie humaine, etc. . .”<sup>2</sup>.

La première partie de ce travail est consacrée aux travaux de recherches. C'est avec étonnement et une vive admiration que l'on voit se dérouler sous nos yeux l'énumération des réalisations nombreuses et importantes qui se succèdent dans le champ immense des traditions populaires. Qu'il s'agisse de la fondation d'une bibliothèque spécialisée, d'un inventaire bibliographique à dresser, de la documentation inédite que l'on rassemble sous la forme de manuscrits et d'objets matériels, de la documentation sonore, dactylographiée ou photostatique, des documents figurés ou produits de l'artisanat, des enquêtes directes auprès du peuple sur les traditions, les moeurs, les chansons, les fêtes et les travaux, des techniques professionnelles des métiers, de l'habitation, de l'alimentation, du costume et de la médecine, ou de la littérature orale, on a peine à croire qu'une telle activité dans tous les sens et qu'une telle moisson puissent être l'oeuvre d'un groupe aussi restreint de fervents, avec des moyens pécuniaires ou autres, aussi limités.

Mais ce n'est pas tout. Il a fallu veiller à la diffusion des méthodes de travail, à l'initiation aux études de folklore et d'ethnographie, par un enseignement de la méthodologie des enquêtes. Des cours à ce sujet se

---

(1) Rapport de la *Société historique de Montréal* à la *Commission royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels*. Cette société sollicite l'aide pécuniaire du gouvernement provincial, pour publier certains registres ou collections de documents, comportant photographies et hors-textes (p. 6).

(2) Cf. Les enquêtes de la *Société du parler français*, sur le même sujet : *Mémoire de la Société du parler français au Canada*, pp. 4 et 55.

donnent à l'Université. Ils conduisent à "un certificat de civilisation canadienne, à l'intérieur de la licence ès-lettres".

Mais tous ces travaux seraient d'une utilité bien relative, si le public n'était pas à même d'en profiter. La même institution se charge donc d'en assurer la publication, surtout dans des revues comme le *Journal of American Folklore* et dans sa collection de cahiers, réunis sous le titre d'*Archives de Folklore*.

Cet institut de recherche est un véritable bureau d'érudition, auquel on s'adresse de toutes parts, du Canada comme de l'étranger, pour obtenir des renseignements sur des points obscurs ou peu connus de la tradition.

Enfin, il va de soi qu'une telle entreprise n'est pas sans avoir de nombreux problèmes à résoudre, et sans faire des projets.

Malgré l'assistance constante que lui prête l'Université Laval, et l'aide qu'elle reçoit du Musée National du Canada et de quelques bienfaiteurs, elle manque des fonds nécessaires pour l'achat des instruments de travail dont elle a besoin pour la poursuite de ses enquêtes et la mise au point et la publication des résultats ainsi obtenus.

Parmi les autres projets qu'elle forme, on relève celui de faire inclure dans le programme des études classiques, un enseignement des traditions populaires.

En résumé, on recommande que les Archives de Folklore de l'Université Laval soient reconnues d'utilité publique et subventionnées en conséquence.

Non seulement cette institution demande-t-elle d'être en mesure de poursuivre son oeuvre que nous venons à peine d'esquisser, mais elle sollicite les moyens de fonder un Musée des arts et traditions populaires, comme il en existe en d'autre pays.

On estime que l'institut des Archives de folklore de l'Université Laval devrait avoir à sa disposition pour remplir pleinement son rôle, un budget supplémentaire d'environ \$25,000.00.

## OFFICES CULTURELS

On recommande, de part et d'autre, la création de commissions, conseils ou offices destinés à assurer la pérennité de la culture française au Canada, ou à remplir auprès du gouvernement provincial un rôle consultatif ou administratif, selon le cas, dans certains domaines particuliers.

Ces organismes se répartissent en deux catégories principales: la première, à caractère plutôt administratif, touche à la question universitaire, aux sciences naturelles, aux ressources économiques et à l'activité municipale<sup>1</sup>; la deuxième, proprement culturelle, qui se partage en deux groupes, dont l'un comprend les instituts, d'un caractère plutôt didactique, gardiens et protecteurs de la langue et de la culture françaises, et l'autre les commissions dispensatrices, plutôt à titre consultatif cependant, des faveurs gouvernementales dans le monde des arts et des lettres.

### Offices proprement culturels

L'Académie canadienne-française, fondée en 1944, pour "servir, défendre la langue et la culture française au Canada"<sup>2</sup>, nous a présenté l'esquisse d'un projet visant à la fondation, dans la Province, d'un Office de la langue française.

Cet organisme aurait pour objet "la conservation, l'expansion et l'épuration du français au Canada". A ces fins, il exercerait une surveillance continue "sur le français parlé et écrit de manière à en étendre et en rectifier le vocabulaire, la syntaxe; créer ou consacrer les néologismes indispensables; assurer la permanence des canadianismes de bon aloi".

En plus d'être, chez nous, une sorte de régulateur de la langue, l'office instruirait le public en lui permettant de profiter du fruit de ses recherches, grâce à la publication de communiqués, d'ouvrages, et à l'établissement d'un bureau de renseignements linguistiques, où législateurs, fonctionnaires, éducateurs et individus soucieux de bon langage iraient chercher la solution de leurs problèmes.

Cet office se recruterait parmi les membres de l'Académie, de la Société du Parler français, au sein des universités, des ministères ou ailleurs, à la condition que l'élu fût un linguiste.

---

(1) A ce sujet nous donnons les quelques exemples suivants : —

Conseil administratif d'un fonds provincial des universités, destiné à recueillir les contributions de sources diverses, y compris celles du gouvernement fédéral, et à déterminer les conditions auxquelles une subvention peut être versée, sans préjudice des droits des universités ni de ceux de la Province. — *Mémoire de l'Association canadienne-française pour l'avancement des Sciences*, p. 24.

Office provincial de coordination pour la protection de la nature. — *Mémoire de la Société canadienne d'histoire naturelle et ses filiales*, p. 9.

Conseil économique — *Mémoire de la cité de Lévis*, p. 27.

Bureau de recherches sur les affaires municipales. — *Mémoire de l'Union des Municipalités*, p. 180.

(2) Article 2A de ses règlements.

Il aurait un secrétariat permanent avec titulaire à plein temps.

Les membres et les spécialistes qui prendraient part aux séances, toucheraient un jeton de présence et des frais de déplacement.

On estime que le budget annuel de cet organisme s'élèverait à au moins \$12,000.00 <sup>1</sup>.

Un projet identique au précédent et portant le même nom nous a également été présenté par la Société du Parler français au Canada.

Fondée en 1902, sous le patronage de l'Université Laval, cette société a pour raison d'être "la conservation et le perfectionnement de la langue française écrite et parlée au Canada" <sup>2</sup>.

En vingt-huit ans, elle a édifié "une oeuvre lexicale et dialectale considérable". Durant des années elle a publié, tous les mois, son Bulletin du Parler français où figuraient une tranche de son lexique en voie de préparation et des listes d'anglicismes.

Deux de ses membres sont à préparer une bibliographie critique des écrits sur notre langue, parus depuis 1906. Elle poursuit, sur le terrain, des enquêtes sur notre langue parlée, dont les résultats sont transcrits "en écriture phonétique, localisés, datés et mis sur fiches" <sup>3</sup>. C'est ainsi qu'elle se trouve à coopérer à l'oeuvre entreprise dans le même sens par les Archives de Folklore de l'Université Laval.

Ces travaux, espère-t-on, conduiront un jour à la publication d'un atlas linguistique du Canada français et d'un dictionnaire de la langue française au Canada.

Mais l'activité de cette société ne se traduit pas seulement en termes de linguistique ou de grammaire; elle a d'autres oeuvres à son crédit qui prolongent son action au-delà de la page imprimée. En effet, c'est à elle que l'on doit les importants congrès de la langue française de 1913 et de 1937. C'est elle qui a fondé le Comité permanent de la Survivance française, devenu le Conseil de vie française en Amérique.

Nous avons dit, il y a un instant, que cette association nous avait soumis un projet identique à celui de l'Académie canadienne-française,

---

(1) L'office de la langue française. Esquisse d'un projet soumis par l'Académie canadienne-française au gouvernement du Québec, le 9 mars 1953, et présenté à la Commission royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels, le 31 mars 1954.

L'Académie a également présenté à la Commission un mémoire sur la question constitutionnelle.

(2) *Mémoire de la Société du Parler français au Canada* (statuts pp. 3 et 4), pp. 1 et 2.

(3) *Idem*, p. 5.

relativement à la fondation d'un Office de la langue française; il n'est donc pas nécessaire de revenir sur ce sujet.

Mais elle fait une autre proposition qu'il est bon de retenir et qui a pour objet la fondation d'un Office culturel du Canada français.

Cet office, d'après ses auteurs, relèverait du Conseil des ministres du Québec. Il serait conseillé par un comité consultatif, dirigé par un exécutif, et sustenté au moyen d'un budget convenable. " . . . Il étudierait les questions d'ordre culturel, dans leur ampleur, leur gravité, leurs rapports. . . Il soutiendrait des oeuvres qui languissent faute de plan d'ensemble et de moyens matériels"...<sup>1</sup>

Peut-être pourrait-il devenir, un jour, "l'office de la radio et de la télévision du Québec"<sup>2</sup>.

Aux données générales qui précèdent, Monseigneur Félix-Antoine Savard ajoute les précisions qui suivent:<sup>3</sup>

"Si l'on veut, écrit-il, que la civilisation canadienne-française survive et qu'il existe chez nous un véritable climat de culture qui réponde à nos aspirations, il faut à tout prix que nos *sociétés reconnues d'utilité publique* travaillent en collaboration et trouvent pour subsister et progresser les ressources qui leur sont nécessaires. Nous avons donc pensé qu'un office culturel pourrait grouper sous sa juridiction, coordonner et aider selon leur importance un certain nombre de ces sociétés".

L'auteur fait ensuite l'énumération des sociétés qui seraient ainsi groupées, tout en gardant leur autonomie quant à leur administration académique, mais qui ne relèveraient, quant à leur administration financière, que du seul Office culturel du Québec.

Sans entrer dans les détails, ajoutons simplement que celui-ci serait administré par un Conseil Supérieur, dont le directeur, nommé par le Conseil des Ministres, aurait la fonction et le traitement d'un sous-ministre; cet organisme serait formé d'un exécutif de six membres choisis au sein de son comité consultatif, et d'un secrétariat.

Le comité consultatif comprendrait les six sections suivantes: les sociétés savantes et académiques, l'histoire, la géographie, la civilisation traditionnelle, la langue, les sociétés théâtrales et orchestres symphoniques.

---

(1) *Idem*, p. 7.

(2) *Idem*, p. 8.

(3) Suggestion en marge du *Mémoire de la Société du Parler français* — Monseigneur Félix-Antoine Savard.

Le rôle de cet office consisterait:

- a) "à concilier les activités des organismes intéressés avec les exigences du bien commun;
- b) à les stimuler et aider;
- c) à soumettre un budget annuel au Conseil des Ministres;
- d) à contrôler l'emploi des deniers publics, et à déposer tous les ans un rapport devant les Chambres" <sup>1</sup>.

On ne nous a soumis aucune estimation des dépenses qu'entraînerait le fonctionnement d'un tel comité <sup>2</sup>.

### Commission consultative

Nous voici maintenant rendus aux propositions relatives à la fondation d'un organisme chargé de veiller à l'attribution des prix et des bourses décernés par l'Etat provincial aux écrivains, aux artistes, aux chercheurs et aux étudiants dans les domaines des arts, des lettres et des sciences. Ce conseil aurait également la tâche de faire au gouvernement provincial les recommandations requises quant aux institutions ou associations culturelles qui mériteraient son aide financière, afin que les faveurs gouvernementales soient dispensées selon des normes constantes et d'une façon continue.

La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal propose que ce Conseil soit formé "de membres nommés par le gouvernement, par le Conseil de l'Education nationale (dont il propose ailleurs la fondation), par les universités, par l'ACFAS, par l'Académie canadienne-française, par la

---

(1) Idem, p. 3.

(2) L'Association de la Jeunesse canadienne-française préconise pour sa part, la création d'une commission provinciale d'éducation populaire qui se préoccuperait de "donner à notre Province la technique moderne de l'éducation populaire", et la formation d'un conseil provincial des arts destiné "à promouvoir... le goût de la culture"; cf. le Mémoire de cette association, p. 6.

La Société Saint-Jean-Baptiste d'Alma recommande la formation d'une académie des Arts et des Sciences dont la mission serait de promouvoir la culture française..., cf. le Mémoire de cette société, p. 6.

Les Jeunesses Musicales mettent de l'avant la formation d'un Conseil provincial de la musique en vue "de coordonner les efforts culturels des différentes associations et des différents groupements responsables de la vie musicale..., le conseil... pouvant facilement s'intégrer à un Conseil provincial des Arts, si un tel organisme est formé". Cf. le Mémoire de cette association, p. 10.

Société des écrivains canadiens, par le Conservatoire de Musique et d'Art dramatique, par les Ecoles des Beaux-Arts" <sup>1</sup>.

Les autres associations qui nous ont exprimé leurs vues à ce propos n'ont pas fait de suggestions quant à la composition du conseil dont il s'agit.

Aucune des associations qui se sont prononcées en cette matière ne nous a fourni une estimation des frais qu'entraînerait la formation d'un conseil ou d'une commission de cette sorte <sup>2</sup>.

## INITIATIVES CULTURELLES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

Nous avons déjà mentionné, en passant, quelques initiatives culturelles du gouvernement provincial <sup>3</sup>. Nous nous proposons, dans les pages qui suivent, de donner sommairement une vue d'ensemble de son rôle dans le développement des arts et des lettres. Nous ne pourrions malheureusement entrer dans le détail de son activité dans ce domaine. En raison même de notre mandat, il serait fastidieux et d'un intérêt relatif de donner des précisions à ce sujet. C'est pourquoi nous nous en tiendrons à des généralités sur les points que nous croyons utile de rappeler.

### Aide à des groupements ou à des individus

Avant d'aborder l'examen des entreprises artistiques de l'autorité provinciale, il convient de signaler qu'elle subventionne plusieurs asso-

---

(1) *Mémoire de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, p. 72.

Cf. également sur le même sujet :

*Mémoire de l'Orchestre Symphonique de Montréal.*

*Mémoire de l'Orchestre Symphonique de Québec.*

*Mémoire du Musée des Beaux-Arts de Montréal.*

(2) On nous a proposé également la formation d'une Commission provinciale du théâtre qui serait de nature à régler le problème du théâtre dans la province. Elle serait composée de trois commissaires, d'un secrétaire-coordonnateur et d'un secrétaire-adjoint. Elle serait rattachée soit au bureau du premier ministre, soit au Secrétariat provincial, mais subordonnée à un Conseil provincial des Arts à fonder.

Le rôle de cette commission serait en résumé a) d'encourager et coordonner l'expansion et le développement du théâtre; b) de distribuer les subventions gouvernementales aux compagnies dramatiques qui y auraient droit; c) de contribuer à la construction de salles de spectacles; d) de favoriser la création et la production d'oeuvres canadiennes; e) de distribuer des bourses d'étude aux comédiens et aux directeurs de troupes; f) de subventionner les troupes en tournées dans la Province et à l'étranger; g) d'aider à la fondation et au maintien d'un Théâtre national etc.

On estime à \$201,000.00 le budget d'une commission de ce genre. Ce montant comprend non seulement les frais d'administration de l'organisme même, mais également les bourses d'études et les subventions à distribuer.

(3) Ici encore, la culture doit s'entendre dans le sens restreint que nous lui avons donné au début du présent chapitre.

ciations littéraires, artistiques ou scientifiques, dont elle assure ainsi l'existence et le progrès. Nous avons déjà mentionné quelques chiffres à propos de certaines d'entre elles. On estime à \$240,490.32 la somme globale que les sociétés intéressées ont ainsi reçue durant le dernier exercice.

Chaque année, le Secrétariat de la Province ouvre deux concours, l'un artistique (peinture, sculpture et arts décoratifs), l'autre littéraire et scientifique (littérature, sciences, sciences morales et politiques); les prix distribués ainsi se sont élevés en 1953 à environ \$5,000.00. Vaut-il la peine de noter que ces prix représentent une distinction qui dépasse de beaucoup leur valeur monétaire.

Une somme annuelle d'environ \$71,000.00 est également consacrée à l'achat de livres dans le but d'aider nos écrivains. On affecte ainsi une somme de \$6,000.00 à l'acquisition, des écrivains mêmes, des meilleurs ouvrages de la saison, et une somme de \$65,000.00, à l'achat, par l'entremise des éditeurs, de livres de récompense dont une grande partie sont des ouvrages canadiens. Cet encouragement profite également à nos éditeurs et aux bibliothèques et maisons d'éducation à qui ces ouvrages sont distribués.

Mais, sur ce chapitre, le poste le plus important, financièrement parlant, est celui des bourses.

Déduction faite de la contribution fédérale, l'Etat provincial a versé une somme globale de \$1,322,838.06 en bourses, lors du dernier exercice, dont un montant de \$11,975. pour les écoles des Beaux-Arts, et \$1,400. pour les Conservatoires de Musique et d'Art dramatique.

Les bourses d'étude (prix d'Europe) et certaines bourses spéciales, pour la même période, se chiffrent à \$3,150.00.

Enfin, le gouvernement a appliqué, en 1953, une somme de \$21,805.38 à l'enseignement du solfège, de la théorie et dictée musicales et de l'harmonie. Le but de cette initiative est de mettre l'art musical à la portée de tous. L'inscription aux cours coûte un dollar, mais l'élève reçoit gratuitement un traité de "Solfège pratique" que le Secrétariat de la Province distribue. Actuellement, plus de quatre-vingts écoles dans nos principales villes et municipalités profitent de cet enseignement. On prévoit que, à cause de l'augmentation de la population, d'ici une vingtaine d'années, les sommes affectées à cette fin s'accroîtront d'un montant additionnel de \$30,000.00.

## Entreprises de l'Etat

### *Le Musée de la Province*

Nous avons déjà décrit ce musée et indiqué la double fonction qu'il remplit à titre de musée des Beaux-Arts et de museum d'histoire naturelle. Nous avons dit que son budget destiné aux acquisitions s'élevait à \$15,000.00, et que celui relatif aux expositions était de \$6,000.00. En 1950, avant la fusion des deux sections pour fins budgétaires, les crédits qui lui étaient affectés représentaient une dépense de \$36,000.00. En 1952-53, le budget total de ces deux institutions était de \$77,000.00 <sup>1</sup>.

On est d'avis qu'il faudra, avant longtemps, diviser ce musée en deux: le Musée des Beaux-Arts qui pourrait occuper l'édifice actuel; le Museum d'histoire naturelle, qui serait logé ailleurs, dans un édifice spécialement aménagé pour ses besoins.

Quoi qu'il en soit, certaines mesures s'imposent immédiatement: agrandissement; climatisation; creusage du sous-sol; ateliers de réparations, etc. Ces améliorations entraîneraient une dépense d'environ \$1,000,000.

On propose, en outre, l'ouverture d'une école en vue de former des conservateurs de musées et où "les futurs gardiens pourraient acquérir des notions élémentaires d'histoire générale de l'art. Cette école serait bilingue et accessible aux élèves venant des autres provinces. Elle serait dans le genre de l'Ecole du Louvre, à Paris".

La Société canadienne d'histoire naturelle, dans le mémoire qu'elle nous a présenté, estime que le museum d'histoire naturelle est "un instrument indispensable pour l'étude de la flore et de la faune canadiennes". Cependant, il n'est pas d'accès facile pour l'ensemble de la population. Il y aurait donc lieu, selon elle "de considérer une formule suivant laquelle les différents musées régionaux bénéficieraient, selon un système de rotation, d'exhibits que mettrait à leur disposition le Musée provincial" <sup>2</sup>.

Tout ceci ne serait pas sans entraîner de nouvelles dépenses, indépendamment des frais ordinaires d'administration qui s'accroissent dans ce secteur de l'administration comme partout ailleurs.

---

(1) Cf. pp. 252 et 292 du présent volume.

(2) *Mémoire de la Société d'histoire naturelle*, p. 6.

## *Archives de la Province*

Depuis 1921, ce service publie des inventaires descriptifs des principales séries de documents qu'il a réunis. Jusqu'ici il en a publié plus de soixante-quinze volumes.

Il entretient, dans la recherche des pièces d'archives, d'excellentes relations avec les bureaux fédéraux, et divers services d'archives publiques et particulières à travers le pays.

Il est très à l'étroit dans l'édifice du Musée où il loge. Il faudra avant longtemps lui trouver plus d'espace là ou ailleurs.

Le budget de ce service, pour l'année 1953, était de \$72,000.00.

## *Inventaire des oeuvres d'art*

Ce service s'applique à tirer de l'oubli les oeuvres artistiques dues au pinceau, au ciseau ou au burin de nos artistes. Il poursuit avec méthode des recherches qui sont fructueuses. Il s'occupe du classement des pièces d'archives et des photographies.

Son inventaire des oeuvres d'art comprend déjà 142,263 pièces, et 685 livres, brochures et revues, sous forme de clichés, d'agrandissements photographiques, de dossiers de toutes sortes, de dispositifs en camaïeu ou en couleurs, de gravures et de lithographies, etc.

Son budget de l'exercice 1953-54 n'était que de \$14,000.00.

On recommande que ce service soit attaché au Musée de la Province, sous la responsabilité du conservateur de celui-ci. On estime qu'il lui faudrait alors un budget, distinct de celui du Musée, d'environ \$20,000.00.

## *La Commission des monuments historiques*

Cette commission doit son existence à une loi provinciale qui fut adoptée en 1922. Elle a pour objet de veiller à la conservation des monuments du passé et de faire apposer des plaques commémoratives aux endroits qui furent témoins d'événements historiques ou que de grands hommes ont illustrés. Son rôle se limite à ce propos au patrimoine du vieux Québec, laissant à la Commission des monuments et des sites que le gouvernement fédéral a créée vers 1914, le soin de rappeler les monuments et les sites qui intéressent tout le pays. La Commission du Québec a en

outre publié quelques ouvrages sur des reliques, des habitations, des églises d'autrefois et, en 1928, sur l'île d'Orléans. Depuis quelques années elle a même subventionné des restaurations d'églises, de chapelles et de moulins à vent. . .

On signale cependant une lacune grave dans la loi qui s'y rapporte: celle-ci ne permet pas le classement obligatoire des monuments.

Le budget de la Commission qui s'élevait en 1954, à \$50,000.00, atteindrait facilement \$300,000.00 si elle pouvait frapper de servitudes légales les propriétés dont il s'agit et en indemniser en conséquence les propriétaires. Sans aller jusque là peut-être, il conviendrait de porter son budget à \$100,000.00, afin qu'on puisse retenir les services d'architectes pour le dessin des détails de construction et la rédaction des devis, et engager des inspecteurs, de façon à mettre un frein à la fantaisie des entrepreneurs et à assurer des restaurations convenables.

### *La bibliothèque Saint-Sulpice*

Nous avons déjà eu l'occasion de parler de cette institution dont on ne saurait estimer la valeur, qui fut ouverte au public en 1915<sup>1</sup>. Le gouvernement a acquis cette bibliothèque — édiifice et contenu — des Messieurs de Saint-Sulpice, en 1941, pour la somme globale de \$742,006.59.

Elle compte aujourd'hui au delà de cent soixante mille volumes qu'on peut évaluer, autant qu'il est possible de fixer un prix, à \$900,000.00.

Il y aurait beaucoup à faire pour mettre au point ce magnifique instrument de culture, tant du côté immobilier que du côté de l'aménagement intérieur, de la modernisation du catalogue, des achats de micro-films et des journaux qu'il est bon de conserver, de l'accroissement du personnel, etc.

On évalue à \$225,000.00 le coût des travaux de réfection et d'agrandissement qu'exige le bâtiment et à \$51,500.00 les fonds qu'il faudrait consacrer à l'augmentation des dépenses annuelles.

Le budget actuel qui est d'environ \$80,000.00 devrait par conséquent être porté à plus de \$131,200.00.

---

(1) Cf. pages 239 et 245 du présent volume.

## *Ecoles des Beaux-Arts de Montréal et de Québec*

Ces écoles furent fondées en 1922. Elles ont pour mission "d'élaborer, d'ordonner et de centraliser l'enseignement des Beaux-Arts". Elles remplacèrent le Conseil des Arts et manufactures qui dispensait, surtout à des amateurs, des cours d'art.

L'école de Montréal comprend une section d'architecture et une section des beaux-arts. C'est uniquement de cette dernière que nous nous occuperons ici, sans distinguer toutefois, pour plus de brièveté, entre celle de Québec et celle de Montréal, car on n'enseigne pas tout à fait les mêmes matières en ces deux endroits.

Dans l'une ou l'autre de ces institutions on offre donc présentement des cours abrégés ou complets sur les matières suivantes : peinture d'art, peinture murale, sculpture (terre, bois, pierre, céramique), décoration monumentale et architecturale, gravure (burin, eau-forte, bois), publicité, illustration, professorat de dessin, vitrail, anatomie artistique, histoire de l'art, tissage, émail, etc.

Plus de neuf cents élèves suivent les cours du jour ou du soir que donnent soixante professeurs.

Chaque maison a sa bibliothèque: celle de Montréal, en particulier, compte au-delà de cinq mille cent volumes et cent soixante-quatorze périodiques; celle de Québec comprend plus de six mille transparents en couleur ou kodachromes.

Les frais annuels d'administration des deux écoles se chiffrent à \$338,500.00.

Ce n'est pas que les progrès réalisés jusqu'ici aient atteint leur terme. Loin de là. Le nombre croissant des élèves et le souci de perfectionner et d'étendre sans cesse l'enseignement ont fait naître des projets dont quelques-uns sont déjà en voie d'exécution. Les problèmes à résoudre se résument à trois.

En premier lieu il convient de convertir en cours complets un certain nombre de ceux qui ne sont présentement donnés qu'en abrégé, et d'en créer de nouveaux : architecture paysagiste et urbaniste, esthétique industrielle, arts du feu, dessin architectural. Trois services nouveaux doivent également être organisés : cours de méthodologie aux professeurs des commissions scolaires, cours aux enfants, cours d'histoire et d'appréciation de l'art aux séminaristes. Ceci, en ce qui regarde l'enseignement proprement dit.

Les cadres des services administratifs ne sont pas au complet et la rémunération du personnel doit être portée au niveau des exigences économiques de l'heure présente.

Enfin il est urgent de remédier au manque d'espace. Le gouvernement s'en occupe : les plans pour la construction de nouveaux édifices, à Montréal et à Québec, sont fort avancés et les terrains nécessaires pour cette fin, sont acquis ou sur le point de l'être.

### *Conservatoire de Musique et d'Art dramatique*

Ce n'est qu'en 1942 que fut fondée cette institution. Comme pour l'École des Beaux-Arts, ses cours se donnent simultanément à Montréal et à Québec.

Son but est de coordonner l'enseignement de la musique et de l'art dramatique dans la Province, sans porter atteinte aux écoles existantes, et de pourvoir à la formation professionnelle de compositeurs, de chanteurs, d'instrumentistes et d'acteurs.

On y enseigne tous les instruments de l'orchestre symphonique, de même que le piano, l'orgue, la harpe, l'art vocal et l'art dramatique.

Les cours sont gratuits, ce qui représente pour le gouvernement une dépense annuelle d'environ \$1,000.00 par élève.

Le nombre d'étudiants, dans les deux maisons, se maintient à trois cent cinquante par année. Les frais d'administration se montaient, en 1952-53, à \$240,000.00.

Mais ceci n'est qu'un commencement. On prévoit que le nombre des élèves s'élèvera, avant longtemps, pour les deux maisons, à sept cents, y compris ceux de la section d'art dramatique et de la section d'art lyrique. On estime que, d'ici vingt ans, les prévisions budgétaires seront de l'ordre de \$400,000.00.

Il y a plusieurs raisons à cela, outre l'accroissement du nombre des personnes qui y reçoivent des leçons — lequel ne devrait jamais dépasser sept cents, pour l'excellente raison que les besoins des carrières musicales, lyriques ou d'art dramatique ne s'accroissent pas au rythme de l'augmentation de la population. La section d'art dramatique qui ne fait que débiter va prendre de l'ampleur, et il est question d'ouvrir sous peu une classe d'opéra. Ces développements entraîneront

des frais nouveaux et considérables : scène pour le théâtre et pour l'opéra, équipement, décoration, costumes, etc. En conséquence de quoi, la construction d'au moins un nouvel édifice s'impose de plus en plus.

Cette initiative du gouvernement a déjà rendu de grands services. L'orchestre symphonique de Montréal et celui de Québec, et la radio y recrutent déjà un certain nombre de leurs meilleurs sujets. Il en sera de même du théâtre et de l'opéra, avant longtemps<sup>1</sup>.

### *Service de biogéographie*

Il s'agit ici d'une autre institution gouvernementale de date récente, puisqu'elle ne fut fondée qu'en 1943, pour faire partie de l'Institut de biologie générale et de zoologie de l'Université de Montréal.

Elle se consacre aux "recherches sur les équilibres naturels" en vue de "faciliter une meilleure compréhension des relations entre les êtres vivants et leur milieu et, grâce à une définition plus exacte des intégrations biologiques, assurer une meilleure utilisation des ressources naturelles". Elle offre en plus "aux savants et chercheurs étrangers des moyens de voyager sur le territoire du Québec pour fins d'étude et met à leur disposition l'abondante documentation dont elle dispose."

Son matériel scientifique consiste en collections de plantes, d'animaux, de photographies, de dispositives et de cartes, une bibliothèque et une collection de relevés phytosociologiques. Ceci forme un ensemble intéressant tant pour ce qui regarde les quelque trente mille plantes du Québec et de l'étranger (Europe, Brésil, Californie, Nouvelle-Zélande) que la série de cartes géographiques relatives à l'Amérique du Nord et à l'Europe, et la collection de plus de quatre mille photographies de milieux et de types de végétaux très variés. A cela s'ajoutent les trente-cinq volumes de relevés phytosociologiques faits sur place, de provenance canadienne, américaine, brésilienne, néo-zélandaise, française et suisse.

---

(1) La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal remarque, dans son mémoire, que le Conservatoire "poursuit une oeuvre essentielle dans le domaine de l'éducation artistique". Elle recommande qu'il soit logé dans un vaste immeuble réunissant les bureaux et les studios..., une salle de concert et un théâtre. "Elle recommande aussi que son budget soit augmenté. Cf. Mémoire, p. 76.

Ainsi que nous l'avons déjà noté, les Jeunesses musicales suggèrent de leur côté "l'adjonction au Conservatoire d'une école primaire et secondaire dont les programmes prévoieraient l'étude sérieuse de la musique. (Mémoire, p. 10)... Cf. le présent volume, page 259.

Ce service est entièrement subventionné par le gouvernement de la Province. En 1953, il a coûté \$15,000.00.

Nous n'avons pas jusqu'ici traité en particulier des mémoires intéressants que nous ont soumis un certain nombre d'associations, sortes de cercles fermés, uniquement livrés à la spéculation, à leurs études ou à leurs recherches. Certes, de nombreuses pages de notre rapport porteront l'empreinte des idées qu'elles ont formulées, et les traces qu'elles ont ainsi laissées attestent l'utilité de leurs travaux et de leur démarche auprès de nous. Mais nous ne pouvions consacrer, surtout dans le présent chapitre sur les instruments de culture, une étude particulière à chacun de ces mémoires, dont l'objet n'était que de nous exposer les vues de leurs auteurs, ou leurs études ou les problèmes financiers de leurs associations. Elles ne nous ont rien soumis qui portât sur ce qui est la raison d'être du présent chapitre: la pratique même de la culture ou plutôt les moyens et instruments susceptibles d'en assurer l'accès à tous.

Mais il y a un mémoire qui s'insère presque obligatoirement dans le sujet que nous développons présentement: celui de la Société canadienne d'histoire naturelle<sup>1</sup>. Nous en ferons un bref exposé, bien qu'il ne s'agisse pas d'une entreprise de l'Etat provincial.

Cette société, fondée en 1923, a pour but "la protection de la nature et la diffusion des sciences naturelles. Elle groupe des naturalistes des différentes disciplines, et les personnes qui s'intéressent activement à la connaissance ainsi qu'à la protection de nos ressources naturelles." Son action s'étend sur le plan provincial, national et international.

Elle est, en dehors des cadres du gouvernement et de l'enseignement officiel, comme une sorte de chambre de compensation, qui assure l'échange des connaissances surtout dans le domaine de l'histoire naturelle, entre les musées de sciences naturelles, le Service biogéographique, les jardins botaniques, les jardins zoologiques, le Service provincial d'astronomie, les associations scientifiques et le public en général ou, si l'on peut se permettre une telle comparaison, elle est comme un catalyseur qui influence ou fait agir les corps que nous venons de mentionner ou provoque la naissance de nouveaux organismes.

Cette société nous a fait les recommandations suivantes, auxquelles nous ajouterons quelques commentaires ou renseignements de notre crû.

---

(1) *Mémoire de la Société canadienne d'histoire naturelle.*

## *Le Jardin botanique de Montréal*

Au sujet de ce Jardin dont la fondation, sous l'impulsion vigoureuse du Rév. Frère Marie-Victorin, est l'oeuvre conjointe de la ville de Montréal, qui en a fourni l'emplacement et assuré le développement, et du gouvernement provincial qui en a fait construire les édifices, on suggère qu'il aide "à l'établissement de jardins distribués à travers toute la Province" et qu'il collabore "dans la mesure du possible avec ceux déjà existants".

Il convient que nous ajoutions ici que ce jardin botanique est devenu une entreprise municipale et qu'il loge déjà l'Institut de botanique de l'Université de Montréal. Son rôle éducatif tant à l'égard de la population en général que des savants est inestimable. Il est l'une des écoles de sciences naturelles les mieux organisées en Amérique. Il faut bien dire que la Ville ne peut être tenue à plus; elle ne peut assumer la responsabilité ni les frais de l'établissement d'autres musées du même genre dans la Province.

La recommandation en ce sens que formule la société dont nous nous occupons ne peut donc s'adresser qu'au gouvernement provincial.

### *Jardins zoologiques*

On recommande, pour les mêmes raisons que celles relatives au Jardin botanique de Montréal, c'est-à-dire pour assurer la décentralisation et mieux desservir l'ensemble de la population, que des jardins zoologiques soient établis dans diverses régions afin d'y grouper, en collaboration avec le Jardin zoologique de Québec, les principaux représentants de la faune locale. On pourrait même établir un système d'échange et de rotation, afin de faire connaître à toute la population la faune du pays.

Nous profitons de l'occasion pour donner une description sommaire du Jardin zoologique de Saint-Pierre de Charlesbourg, près de la ville de Québec. C'est un service provincial qui relève du Ministère de la Chasse et des Pêcheries.

C'est une oeuvre d'éducation populaire autant que d'enseignement scientifique. Depuis 1932, le Jardin zoologique de Charlesbourg a accueilli près de quatre millions de visiteurs.

Sa fondation remonte à l'année 1931. Tous les genres d'animaux canadiens ou à peu près, y sont représentés.

Il s'agit ici d'une oeuvre en quelque sorte mouvante, en développement constant, dont les progrès ne sauraient avoir de fin, car il y aura toujours lieu d'améliorer, d'accroître et d'étendre dans ce domaine qui est aussi vaste que la nature elle-même.

Le budget de cette institution s'est élevé en 1954 à la somme de \$129,999.82. Il est remarquable que ce montant ne comprend que \$951.40 pour les achats d'animaux et d'oiseaux. Nul doute qu'il y a là place pour un progrès immense.

### *Jardins géologiques*

La Société d'histoire naturelle revient sur une suggestion qui est faite depuis longtemps, à Montréal, et qui a failli se réaliser déjà une fois ou deux par suite de circonstances favorables : la création de jardins géologiques. Par suite de l'épuisement relatif de certaines carrières de pierre, il aurait été facile d'en transformer quelques-unes en jardins géologiques. Le dernier espoir à ce sujet, maintenant disparu par suite de l'incompréhension des uns ou de l'indifférence des autres, résidait dans l'existence d'une carrière spécialement adaptée à cette fin, celle du parc Maisonneuve, dans le jardin botanique même...

La Société offre son concours pour la conversion des carrières désaffectées en jardins géologiques afin "de rendre accessibles et illustrer aux étudiants et au public les données de la science géologique"<sup>1</sup>.

### *Observatoires astronomiques et planetariums*

En quatrième lieu, la Société traite des "planetariums et observatoires astronomiques mobiles" afin de satisfaire "la curiosité scientifique et populaire". Elle exprime l'avis que, avec le concours de nos sociétés scientifiques, il est possible "de mettre à la disposition de notre population un tel équipement".

C'est là sa recommandation à ce sujet.

---

(1) Il n'est pas hors de propos de mentionner ici le Redpath Museum de l'Université McGill, musée de science naturelle, en particulier de géologie. Il y a aussi, dans la même institution, le Musée d'ethnologie.

Et ceci nous donne l'occasion de rappeler qu'il existe un Service provincial d'astronomie dont la fondation remonte à l'année 1943.

Ce service compte un personnel permanent de deux fonctionnaires auquel s'ajoutent durant la saison d'été deux ou trois surnuméraires.

Il poursuit un programme d'observations. Il a pris jusqu'ici environ six mille mesure d'étoiles variables. Le soir, quand le temps le permet, le public est admis à faire ses propres observations. Les élèves des écoles viennent également, de juin à octobre, contempler la voûte céleste et prendre leurs premiers contacts avec la science astronomique.

Evidemment il s'agit ici d'un établissement bien rudimentaire.

Cependant des développements s'annoncent de ce côté : la section de Québec de la Société royale d'Astronomie du Canada projette la construction d'un observatoire permanent dans la capitale. Elle s'en remet à une société quelconque de philanthropie ou à un particulier pour obtenir les fonds nécessaires, faute de quoi l'aide requise devra lui être fournie par les pouvoirs publics.

De toute façon, les frais d'administration du futur observatoire seraient à la charge du gouvernement provincial et grèveraient le budget du Secrétariat provincial, dont il relèverait, d'une somme de \$25,000.00.

Cette dépense s'accroîtrait si la recommandation de la Société d'histoire naturelle, aux fins de mettre à la disposition du public des planétariums et des observatoires mobiles, était mise à exécution.

### *Sanctuaires*

Le gouvernement fédéral est en train d'établir, par l'entremise de la Commission du district fédéral, un parc récréatif d'environ soixante milles carrés dans le comté de Gatineau<sup>1</sup>. Le gouvernement provincial selon la Société, doit faire sa part. Ces sanctuaires sont nécessaires pour la conservation de nos richesses biologiques — faune et flore.

On recommande que le gouvernement provincial acquiert des territoires de cette sorte, en particulier le Mont Saint-Hilaire, dans l'intérêt

---

(1) Cf. à ce sujet : *Le Mémoire de l'Union des Chambres de Commerce de l'ouest de la province de Québec*, au chapitre du présent rapport, intitulé : Problèmes particuliers soumis à la Commission. On soutient, dans cet étude, qu'il appartient au gouvernement provincial seul d'établir et d'administrer de tels parcs dans la Province.

des citoyens de Montréal. On presse les autorités provinciales, de constituer, en prévision de l'avenir, des "réserves intégrales, dans les régions neuves, avant que l'homme ne trouble" l'équilibre primitif de la nature.

Aux paragraphes 6, 7 et 8 du mémoire que nous étudions, il y a des commentaires et des suggestions d'un grand intérêt au sujet du museum provincial d'histoire naturelle<sup>1</sup>, du cinéma scientifique<sup>2</sup> et des programmes de radiodiffusion provinciale<sup>3</sup>; nous avons déjà exposé ces vues dans d'autres parties du présent chapitre.

### *Cercles des jeunes naturalistes*

Il n'est pas besoin d'insister sur la valeur éducative et sur l'importance quant au nombre de leurs adhérents, des Cercles de jeunes naturalistes. Ils sont répandus partout et forment maintenant une vaste association d'enfants d'âge scolaire qui s'adonnent à l'étude de la nature.

On recommande que les autorités provinciales "encouragent l'application d'une formule semblable ou analogue dans toutes les écoles... et que l'enseignement des connaissances usuelles (sciences naturelles) soit sanctionné par un examen, au même titre que les autres matières figurant au programme du primaire".

### *Office provincial de coordination*

Enfin, nous voici rendus à cet Office provincial de Coordination pour la protection de la nature, dont nous avons déjà dit un mot<sup>4</sup> et dont on recommande la fondation.

Il s'agirait ainsi de coordonner les divers organismes qui s'occupent de la protection et de la conservation de notre flore et de notre faune terrestre et aquatique : les plus importants sont l'Ordre de Conservation, les Cercles de jeunes naturalistes et les Clubs 4-H.

L'office projeté deviendrait un centre de documentation, d'information et de coordination. Il ferait l'inventaire des oeuvres accomplies

---

(1) Cf. page 282 du présent volume.  
(2) Cf. idem., page 264.  
(3) Cf. idem., page 262.  
(4) Cf. idem., page 276.

dans le domaine des choses de la nature et assurerait la diffusion de ce qui a trait aux sciences naturelles (films cinématographiques, publications, méthodes d'enseignement, etc.). Il pourrait également s'occuper d'orienter méthodiquement les recherches. En contact avec les organismes de l'étranger préoccupés des mêmes études, il ferait profiter nos sociétés locales des renseignements obtenus ailleurs. Il pourrait même organiser et subventionner des voyages d'étude dans les pays étrangers pour l'avantage de nos naturalistes.

Ainsi qu'on l'a vu, la Société d'Histoire Naturelle travaille dans le concret en même temps que dans l'abstrait. Ce n'est pas seulement une société scientifique qui se livre à l'étude et à la recherche, mais c'est une source d'énergie et d'initiatives qui a inspiré ou provoqué la création d'organismes intéressants, et qui ne cesse de mettre de l'avant des projets qui seront demain d'heureuses réalités, du moins nous l'espérons. Nous avons pensé, à cause de son double caractère éducatif et réalisateur, que nous devons lui faire une place à part.

La Société conclut son Mémoire en demandant une augmentation de la subvention que lui verse le gouvernement provincial.

---

Nous nous rendons bien compte que nous n'avons donné qu'un aperçu des instruments et organismes de culture qui se trouvent dans la Province. Au moment de clore le présent chapitre, des noms, des oeuvres, des entreprises, des réalisations heureuses qui mériteraient des commentaires, au moins une mention honorable, nous reviennent en mémoire. C'est avec beaucoup de regret que nous devons nous borner principalement à l'étude des mémoires qu'on nous a présentés et à l'exposition des besoins dont on nous a fait part. Notre mandat et les nombreux problèmes que nous avons à étudier, en d'autres domaines, ne nous permettent pas de faire davantage.



## CHAPITRE X

# Problèmes particuliers soumis à la Commission

### INTRODUCTION

Au cours des séances publiques que nous avons tenues dans les diverses régions de la Province, un grand nombre de mémoires nous ont été soumis par plusieurs groupements et par des corps publics<sup>1</sup>.

Quelques-uns ne sont, en définitive, que de simples requêtes d'assistance à même les fonds publics. Plusieurs de ces demandes sont probablement justifiées, mais notre mandat ne nous permet pas d'intervenir dans la distribution des octrois du gouvernement provincial. Par ailleurs, l'importance et le sérieux des travaux qui nous ont été présentés nous permettent d'affirmer que le public a saisi l'envergure des questions débattues. Il a compris que l'*autonomie provinciale* n'était pas une vaine périphrase et que, par delà les mots, le sort du fédéralisme était en jeu et avec lui, les institutions qui nous sont chères. L'ensemble de ces exposés constitue la somme la plus complète des problèmes constitutionnels, sociaux et culturels que l'existence d'une constitution fédérative fait surgir et que la présence du Québec dans la Confédération canadienne rend plus aigus. Pour le peuple qui l'habite, ils sont d'une importance vitale.

La réponse du public a été éloquente et singulièrement significative.

Il s'est trouvé en outre quelques mémoires relatifs à des situations particulières ou locales. Nos attributions ne nous permettent pas autant d'études spécifiques. Cependant, nous avons voulu nous rendre compte

---

(1) Cf. Liste des mémoires présentés à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels.

de l'importance de ces problèmes même si les difficultés à incidence constitutionnelle qu'on y pouvait relever s'intégraient mal à l'économie de notre rapport. Dans le but de mieux servir ces causes, nous faisons ci-après un bref résumé des exposés qu'on nous a ainsi soumis, simplement en vue de permettre aux autorités compétentes d'intervenir s'il y a lieu ou de provoquer une étude plus élaborée de chacune de ces questions, si elles le jugent à propos.

Des problèmes ainsi soulevés, nous étudierons ceux qui touchent aux relations fédérales-provinciales, soit à cause d'un conflit de juridiction actuel ou possible, soit à cause d'un simple manque d'entente ou de coopération entre les intéressés.

Dans cette catégorie, nous classons :

1. Le statut de la Cour suprême du Canada;
2. la législation sur les compagnies d'assurance;
3. le statut des compagnies de services publics à charte fédérale et à charte provinciale;
4. le transport routier;
5. l'immigration;
6. le district fédéral et les droits du Québec;
7. la canalisation du Saint-Laurent;
8. la défense civile.

Nous dirons ensuite un mot des sujets suivants :

1. Les taxes sur le tabac;
2. la pollution des eaux;
3. la taxation des immeubles gouvernementaux;
4. les mouvements éducatifs.

Enfin, nous signalerons trois études régionales qui nous ont été présentées sur les comtés de Saguenay, des Iles de la Madeleine et de la Gaspésie.

## LA COUR SUPREME

Au cours de notre enquête publique, un bon nombre d'associations, d'organismes et d'institutions nous ont manifesté leur inquiétude à propos de la situation qui prévaut actuellement à la Cour suprême du Canada, et ils nous ont fait certaines suggestions susceptibles, semble-t-il, de

porter remède à un tel état de choses<sup>1</sup>. Nous avons déjà dénoncé une pareille situation et montré comment elle est loin de répondre aux exigences d'un véritable fédéralisme<sup>2</sup>. A cause de l'importance du sujet, nous croyons devoir y revenir ici pour le traiter un peu plus en détails.

Rappelons-le encore une fois : un authentique régime fédératif comporte trois caractères essentiels : le partage des pouvoirs entre deux ordres autonomes de gouvernement, la suprématie de la constitution, et l'autorité des tribunaux comme gardiens et interprètes de la constitution. Or, avons-nous fait observer encore, à la suite de tous les auteurs versés en droit fédératif constitutionnel, pour que le tribunal suprême puisse remplir dignement et efficacement son rôle d'arbitre impartial, il est nécessaire de lui assurer une situation d'indépendance le plaçant hors des atteintes et des influences de l'un ou de l'autre ordre de gouvernement. Même en ce milieu de XXe siècle, il répugne fondamentalement au principe fédératif que les destinées du plus haut tribunal d'un pays soient abandonnées à l'arbitraire d'un seul ordre de gouvernement.

Et pourtant, tout le monde le sait, au Canada, la Cour suprême dépend du seul gouvernement central au triple point de vue de son existence, de sa juridiction et de son personnel. C'est à l'un ou à l'autre de ces trois points que se ramènent en effet les principales critiques que l'on adresse aujourd'hui à la Cour suprême du Canada.

### Les critiques

On dit tout d'abord : notre Cour suprême est la créature du gouvernement central, lequel, en vertu de l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, peut la créer, mais aussi l'abolir. Rien en effet dans la Loi de 1867 ne garantit l'existence d'un tel tribunal; il y est simplement dit que "le parlement du Canada pourra, au besoin, prendre des dispositions pour instituer et organiser une cour générale d'appel pour le Canada". Tant que le Conseil privé britannique a été le tribunal de dernier ressort dans les conflits constitutionnels, cet article

---

(1) Voir les mémoires suivants: Union des Ligues de propriétaires de la province de Québec. — Ville de Sillery. — Société Saint-Jean-Baptiste d'Alma. — Association de la Jeunesse Canadienne-Française. — Ligue d'Action nationale. — Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste du Québec. — Philippe Ferland. — Conseil de la Vie française, etc.

(2) Cf. IVe partie, chapitre premier et chapitre IV.

101 n'offrait, en somme, qu'une importance secondaire. Mais maintenant que les appels au Conseil privé ont été abolis, les pouvoirs conférés au parlement fédéral par cet article apparaissent comme contraires aux exigences d'un fédéralisme bien compris, surtout par suite de l'interprétation très large qu'on leur a donnée.

Car le parlement fédéral — et c'est là la seconde critique que l'on fait à l'égard de notre Cour suprême, — a persisté à étendre de jour en jour la juridiction de ce tribunal. Déjà, en 1903, à la Chambre des Communes, le député fédéral de Saint-Jean et d'Iberville, M. Philippe Demers (qui devait, en 1906, être nommé juge à la Cour supérieure), dénonçait cette manière de faire d'Ottawa. La Cour suprême, déclarait-il alors, ne jouit pas de la confiance de la population; cela ne tient pas à la personnalité des juges, mais au fait que sa juridiction en matière provinciale est illégitime :

“La légitimité de la juridiction de la Cour suprême en matière provinciale est douteuse si l'on examine la lettre de la loi; elle l'est encore plus si on examine l'esprit de la constitution; elle ne l'est plus si l'on consulte le bon sens, et c'est là surtout ce qui la tue”.

Et l'orateur de faire le raisonnement suivant :

“Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sont corrélatifs. Pas de pouvoir judiciaire sans autorité législative, pas d'autorité législative sans le pouvoir judiciaire. Or, l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique déclare que le pouvoir législatif des provinces en certaines matières est exclusif. N'est-ce pas dire que le pouvoir judiciaire le sera?”<sup>1</sup>

Loin de se rendre à ces critiques, le gouvernement central a encore étendu la juridiction de la Cour suprême, en 1949, en même temps qu'il décrétait l'abolition des appels au Conseil privé britannique. Si bien que maintenant elle est établie suprême arbitre dans les conflits constitutionnels qui opposent entre eux les deux ordres de gouvernement, elle “possède, détient et exerce, à titre exclusif, la juridiction final d'appel en matière civile et criminelle à l'intérieur du Canada et pour le Canada” (article 54); bien plus, en vertu de l'article 41 de la loi qui la constitue, il peut, en général, “être interjeté appel à la Cour suprême du Canada,

---

(1) Cf. *La Revue légale*, nouvelle série, vol. IX, pp. 223 et suiv. — Le 8 décembre 1950, le juge O'Halloran, de la Cour d'appel de la Colombie britannique, adoptait une semblable attitude dans la cause *Gill v. Ferrari*. Il refusait d'accorder appel de son jugement à la Cour suprême, et motivait son refus en disant qu'il s'agissait d'une matière essentiellement provinciale, régie entièrement par une loi provinciale. Puis, il posait une série de questions au sujet de la juridiction de la Cour suprême, et terminait ses observations en ces termes: “Inherent in this series of questions lies another, viz. the jurisdiction of the federal authority to do by indirection what it cannot do directly. If the federal parliament has not jurisdiction to legislate upon a given subject-matter solely within provincial competency, then how can another federal branch (viz. the Supreme Court) review, supervise or alter decisions thereon by provincially constituted courts?” (cf. *Relations*, janvier 1953, p. 19).

avec l'autorisation de cette cour, de tout jugement définitif ou autre de la plus haute cour de dernier ressort en une province, ou de l'un de ses juges, où jugement peut être obtenu dans la cause particulière dont on veut appeler à la Cour suprême du Canada, qu'une autre cour ait refusé ou non l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada".

Ainsi donc, en vertu des pouvoirs que lui a conférés le parlement central, la Cour suprême exerce une juridiction générale d'appel et prépondérante, en matière civile et criminelle, sur tous les tribunaux canadiens, qu'ils soient institués par les provinces ou par Ottawa. Elle occupe ainsi une position idéale pour contrôler et même orienter toute l'évolution de la jurisprudence au pays, si bien que certains saluent en elle la plus grande puissance d'uniformisation du droit au Canada<sup>1</sup> et que d'autres craignent qu'elle ne devienne "le plus dangereux instrument de centralisation qui soit"<sup>2</sup>.

A ces deux premières critiques s'en ajoute une troisième, non moins fondée, et à laquelle il n'est pas besoin de s'arrêter longuement, puisque les faits parlent d'eux-mêmes. Tous les juges de la Cour suprême sont actuellement nommés par le seul gouvernement central, de sorte que la situation qui prévaut maintenant au Sénat canadien pourrait, à la rigueur, se reproduire à ce tribunal : il suffirait, par exemple, que la coutume s'établisse d'y nommer d'anciens députés ou ministres fédéraux. Passe encore s'il ne s'agissait que de juger les questions civiles et criminelles ordinaires, mais dans les conflits constitutionnels il n'est ni normal ni satisfaisant qu'une seule partie choisisse, nomme et paie tous les arbitres.

---

(1) "The Supreme Court, by the very fact of being entitled to hear an appeal from provincial courts, may establish the law to be followed in those courts. It is thus in a stronger position to develop a unified common law than is the Supreme Court of the United States. . . This will also be true in connection with Quebec cases, although the fact that the civil law obtains only in that province may well warrant a greater deference by the Supreme Court to local views" (Bora Laskin, *The Supreme Court of Canada: A Final Court of and for Canadians*, dans *The Canadian Bar Review*, December 1951, pp. 1053-1054).

(2) Parlant de l'abolition des appels au Conseil privé, Me Noël Dorion, dans son cours à la Semaine sociale de Cornwall, en 1955, après avoir signalé l'aspect heureux d'une telle mesure, ajoutait aussitôt: "Mais ce fut aussi un geste lourd de conséquences pour les provinces puisque c'est à des magistrats nommés exclusivement par Ottawa qu'allaient désormais aboutir tous nos conflits, y compris ceux-là d'ordre purement constitutionnel. En effet, la juridiction de ce tribunal, que le gouvernement fédéral ne cesse d'accroître, est aujourd'hui d'une ampleur telle qu'il pourrait, par ses décisions modifier sérieusement l'esprit de nos lois françaises. . . Je ne mets en doute ni la compétence, ni l'intégrité, ni l'impartialité des éminents personnages qui le composent actuellement; à mon avis, ce tribunal pourrait devenir le plus dangereux instrument de centralisation qui soit" (*La Constitution canadienne*, p. 25).

## Réformes suggérées

Notre tâche ne serait pas complète si nous nous contentions de rapporter ici les critiques faites à l'égard de la Cour suprême du Canada. Aussi importe-t-il de considérer ici les principales réformes que l'on a suggérées en vue de donner à ce haut tribunal son caractère d'arbitre impartial et indépendant, notamment dans les conflits qui opposent entre eux les deux ordres de gouvernement. Reprenons donc un à un les trois points qui ont fait l'objet des critiques précédentes.

### *Le statut juridique de la Cour suprême*

Il est évident que le statut juridique de notre Cour suprême est actuellement loin d'être satisfaisant. Dans tous les Etats fédératifs, c'est la constitution elle-même qui se charge de garantir l'existence et de déterminer la juridiction et le mode de nomination du personnel de la Cour suprême, de sorte que ces trois éléments vitaux : existence, juridiction, personnel, se trouvent soustraits par la suite à la fantaisie des gouvernements<sup>1</sup>.

Au Canada, il n'en est pas ainsi : l'Acte de l'Amérique du Nord britannique autorise le parlement central à créer une cour générale d'appel, il ne l'oblige pas, et surtout il ne garantit ni ne détermine rien. Que faire pour remédier à une telle anomalie ? Le parlement fédéral, qui se trouve actuellement dans la condition de possesseur du droit, devrait consentir à donner à la Cour suprême du Canada un véritable statut constitutionnel. Aussi, dans une réforme ou une refonte de l'Acte de 1867, laquelle exigerait le concours des deux ordres de gouvernement, faudrait-il prévoir, comme dans les autres constitutions fédératives, des articles qui garantissent l'existence et définissent la juridiction et le mode de nomination des juges de la Cour suprême, articles qu'il faudrait ensuite mettre à l'abri des interventions législatives ordinaires de nos Parlements, tant fédéral que provinciaux.

En acceptant une telle suggestion, le gouvernement d'Ottawa ne ferait que remédier à la situation anormale qu'il a contribué à créer, en 1949, en abolissant les appels au Conseil privé : l'Acte de 1867 supposait l'existence de ces appels et ne prévoyait pas de garanties con-

---

(1) Ainsi, par exemple, l'article III de la Constitution américaine fixe le statut juridique de la Cour suprême. Il en est de même en Australie, où l'article 71 de la Constitution débute ainsi: "Le pouvoir judiciaire du Commonwealth d'Australie appartiendra à une cour suprême fédérale, appelée Haute Cour d'Australie. . ." De même, la nouvelle constitution de l'Allemagne de l'Ouest consacre presque une dizaine d'articles à garantir l'existence et à définir la juridiction et le mode de nomination des juges des deux grands tribunaux de la République fédérale: le Tribunal Constitutionnel et le Tribunal Suprême.

cernant un tribunal chargé de juger en dernier ressort des conflits constitutionnels. Aujourd'hui la situation est différente : il faut donner à notre Cour suprême un statut juridique qui soit en accord avec les exigences fondamentales du principe fédératif et qui lui assure une existence aussi solide et stable que celle des deux autres pouvoirs reconnus par la Constitution : le législatif et l'exécutif.

### *La juridiction de la Cour suprême*

Le Parlement fédéral a conféré à la Cour suprême une juridiction en quelque sorte universelle. Mais lui-même avait-il le pouvoir d'agir ainsi ? Si l'on examine les circonstances qui ont entouré la naissance de la Confédération, il semble clair plutôt que les parties contractantes au Pacte d'union n'ont jamais eu l'intention d'octroyer au Parlement central le pouvoir de créer une cour qui pourrait connaître, par voie d'appel, de tous les litiges originant dans chacune des provinces, et de s'immiscer ainsi dans l'administration de la justice au point de rendre illusoires les attributions assignées aux législatures provinciales en cette matière.

De plus, quelle signification faut-il accorder à l'expression "cour générale d'appel pour le Canada" ? S'agit-il d'une cour connaissant, par voie d'appel, de toutes les affaires litigieuses au Canada, ou plutôt d'une cour d'appel exerçant un droit de surveillance et de réforme sur les cours d'appel provinciales ? Nous avons de bonnes raisons de croire que ce dernier sens est le vrai, en même temps que le seul conforme aux intentions des auteurs du Pacte fédératif. Aussi le Parlement fédéral nous paraît-il avoir excédé ses propres pouvoirs quand il a conféré une juridiction aussi vaste et étendue à la "cour générale d'appel" que l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique l'autorise à instituer<sup>1</sup>.

Dans ces conditions, et advenant une réforme générale de la Constitution, la Cour suprême devrait redevenir ce qu'elle n'aurait jamais

---

(1) A l'origine, c'est-à-dire d'après la loi de 1875, il fallait trois conditions pour permettre un appel à la Cour suprême: que le jugement fût final, qu'il provint de la plus haute cour de dernier ressort dans la province, et qu'il ait eu son point de départ dans une cour supérieure.

Sur la juridiction de la Cour suprême, telle que celle-ci l'entendait à cette époque, on lira avec profit les notes des juges dans la cause *Joseph d'Anjou v. Firmin Marquis* (1879, vol. III, p. 251). Vo ci, par exemple, ce qu'écrit le juge Taschereau, précisément après avoir rejeté l'opinion qu'un appel à la Cour suprême pourrait être directement octroyé de n'importe quelle cour provinciale: "It may be doubted, if the Dominion Parliament has such a power: whether it can in any case take away directly or indirectly the jurisdiction that each Local Legislature chooses to give to its own Provincial courts; whether under section 101 of the B.N.A. Act it has the power to give an appeal to the Supreme Court from any other but the Court of last resort in each Province" (Ibid., p. 276).

dû cesser d'être, à savoir une cour générale d'appel au sens que nous venons de préciser plus haut. Faudrait-il aller plus loin et limiter sa juridiction aux matières fédérales ? La province de Québec qui possède un droit civil propre aurait de fort bonnes raisons d'exiger et d'obtenir que les causes en matière civile provinciale soient jugées en dernier ressort par un tribunal suprême québécois. Ce ne serait que juste et raisonnable, en même temps qu'une garantie que ce tribunal jugerait selon la lettre et l'esprit de notre Code civil, et non selon le droit coutumier britannique.<sup>1</sup>

Une autre suggestion nous a été faite cependant à ce propos, suggestion que nous croyons devoir endosser ici. A défaut de pouvoir soustraire à la Cour suprême fédérale les causes relevant de notre Code civil, le gouvernement du Québec devrait exiger, d'une part, et le gouvernement d'Ottawa devrait faire en sorte, d'autre part, que de telles causes soient jugées par un tribunal composé de cinq juges de la Cour suprême comprenant obligatoirement les trois juges de formation juridique québécoise, ces derniers devant par surcroît rendre une décision unanime chaque fois qu'il s'agirait de renverser un jugement de la plus haute cour québécoise. C'est là une suggestion qui, si elle était mise en pratique, contribuerait à faire naître chez la population du Québec une plus grande confiance à l'égard de la Cour suprême fédérale.

### *Le mode de nomination des juges*

Dans l'état actuel des choses, et sujet seulement aux dispositions d'une loi que le Parlement central peut toujours modifier ou même abroger, le gouverneur général en conseil, c'est-à-dire en fait l'exécutif fédéral, possède à l'égard de la nomination des juges de la Cour suprême, un pouvoir discrétionnaire et absolu. Dans les autres fédérations où le pouvoir fédéral jouit d'une prérogative de ce genre, c'est la constitution elle-même qui détermine le mode de nomination des juges, et elle ajoute des conditions qui sont souvent de précieuses sauvegardes contre l'arbitraire. Ainsi, par exemple, aux Etats-Unis, c'est au Président qu'il appartient de nommer les juges de la Cour suprême, mais il lui faut l'assentiment de la chambre qui représente les Etats, c'est-à-dire du Sénat, et il arrive que ce dernier refuse de confirmer les nominations présidentielles. Au Canada, une telle garantie n'existe même pas, et d'ailleurs avec un Sénat dont les membres sont entièrement nommés par le même gouverneur général en conseil, nous

---

(1) Voir les commentaires par Mtre Léon Lalande c.r., à propos du récent jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Donaldson* (The Canadian Bar Review, Octobre 1955, pp. 950 à 955).

doutons fort qu'une telle réforme apporte une protection efficace aux droits des provinces.

La nouvelle constitution de l'Allemagne de l'Ouest (1949) nous fournit un exemple dont pourrait s'inspirer chez nous une véritable réforme de notre Cour suprême. Elle prévoit l'établissement de deux grands tribunaux : le Tribunal suprême chargé d'assurer l'unité du droit fédéral, et le Tribunal constitutionnel qui doit veiller à la garde et à l'interprétation de la Loi fondamentale de la fédération. Les membres de ce dernier tribunal, au nombre de 24, sont élus par moitié par l'Assemblée fédérale et par le Conseil fédéral (celui-ci est formé de représentants directs des Etats nommés par le Cabinet exécutif de chacun d'eux).

De cet exemple deux choses sont à retenir : la division des fonctions de la Cour suprême et la participation des Etats à la nomination des juges qui seront appelés à trancher les conflits constitutionnels. En conséquence, si le gouvernement fédéral persiste à vouloir nommer seul tous les juges de la Cour suprême canadienne, il faudrait qu'il accepte, d'une part, de constituer un tribunal spécial pour les affaires constitutionnelles et, d'autre part, de laisser les provinces participer d'une certaine façon à la nomination des membres de ce haut tribunal.

A ce propos, on a déjà suggéré que cette nouvelle cour constitutionnelle soit composée des neuf juges de la Cour suprême et des juges en chef des dix provinces du Canada<sup>1</sup>. La formule suivante serait encore peut-être plus pratique et efficace : la Cour des affaires constitutionnelles serait formée de neuf membres, dont cinq proviendraient de la Cour suprême actuelle et les quatre autres seraient choisis par les quatre grandes régions dont se compose le Canada, à savoir les Maritimes, le Québec, l'Ontario et l'Ouest canadien, chacune nommant son représentant, tout comme les Etats nomme le leur à la Cour internationale de Justice.

D'autres formules peuvent être suggérées<sup>2</sup>. L'important, c'est que les provinces ne laissent pas s'établir à demeure le régime actuel, comme

---

(1) Antonio Perrault, *La Cour suprême du Canada*, dans *Relations*, janvier 1953, p. 20.

(2) Dans un projet de résolution pour une Cour suprême européenne, on trouve cette suggestion dont le Canada pourrait tirer profit, s'il le voulait : les membres de la future Cour Suprême Européenne seraient désignés de la façon suivante : un tiers par le gouvernement fédéral sur une liste dressée par les facultés de droit, les académies nationales et les branches nationales des académies internationales; un tiers par le gouvernement particulier sur une liste présentée par les cours suprêmes des Etats membres; et un tiers par les membres de la Cour suprême eux-mêmes, choisis comme ci-dessus (cf. *Etudes sur le fédéralisme*, publiées par le Mouvement européen, vol. I, p. 215).

s'il était satisfaisant. Le gouvernement fédéral devrait comprendre, d'un autre côté, qu'il est de première importance que le plus haut tribunal au pays soit à l'abri de toute critique et possède l'entière confiance de la population, ce qu'on ne peut malheureusement pas dire de notre Cour suprême canadienne telle qu'elle a été établie par Ottawa.

## LA LEGISLATION SUR LES COMPAGNIES D'ASSURANCE

L'assurance fournit un exemple de la complexité des problèmes constitutionnels. Les commissaires pour la revision des lois d'assurance de la Province nous ont transmis à ce sujet un rapport très élaboré dont nous faisons nôtres les conclusions.

On sait avec quelle constance et quelle fermeté le Conseil privé et la Cour suprême ont affirmé le droit exclusif des provinces de légiférer en matière d'assurances. Les expressions dont ils se sont servis pour condamner l'ingérence fédérale en ce domaine sont très significatives. Mais il sera sans doute utile de relever ici, en raison même de l'importance qu'on leur a attachée, quelques-uns des arguments par lesquels on a si souvent essayé de justifier cette usurpation des pouvoirs provinciaux.

Le motif le plus sérieux auquel on a fait appel est relatif à la juridiction fédérale sur les aubains, que le nombre élevé des compagnies d'assurance étrangères exerçant leur activité au Canada semblait mettre en cause. Mais tout en reconnaissant au Gouvernement fédéral le pouvoir d'imposer aux étrangers, corporations comme individus, des conditions d'entrée au Canada (période de probation, garanties de solvabilité, etc.) les tribunaux lui ont nié le droit d'établir une distinction entre ces étrangers et les citoyens canadiens pour ce qui regarde l'activité poursuivie dans un domaine strictement provincial, puisque l'assurance relève des contrats, de la propriété et des droits civils. Ceci est logique. Même en temps de guerre, ce n'est jamais parce qu'il est propriétaire d'une maison ou d'une entreprise, et qu'il achète ou qu'il vend, qu'un étranger peut voir ses biens saisis, séquestrés ou confisqués et qu'il peut lui-même être emprisonné ou déporté, mais bien à cause d'une activité subversive, d'intrigues, de conspiration, de l'exportation des capitaux, de la diminution de l'effort commun pour la victoire, en d'autres termes, pour tout ce qui constitue à ce moment un crime de trahison chez le citoyen lui-même. En temps de paix, au contraire, il y a correspondance exacte entre la situation du pouvoir central et celle des provinces. Celles-ci ne peuvent, dans leur domaine propre, imposer aux étrangers des con-

ditions d'action plus onéreuses qu'aux autochtones, parce que cela équivaldrait évidemment à enfreindre la juridiction fédérale sur les aubains. Inversement, le Gouvernement d'Ottawa ne peut établir de distinction, à aucun moment, entre les aubains, en raison de la nature de leurs occupations, si celles-ci ne relèvent pas elles-mêmes de la juridiction fédérale. Il ne lui est donc pas loisible d'imposer aux compagnies d'assurance établies dans une ou plusieurs provinces, un permis ou une licence dès que ces entreprises se soumettent aux lois provinciales concernant l'assurance.

Ce raisonnement fondamental, basé sur le partage des pouvoirs et appliqué à la substance et à la nature de chaque loi, revient à ce principe de droit qu'on ne peut faire indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement. Les tribunaux ont donc déclaré qu'on ne pouvait faire un crime à une compagnie ou à ses administrateurs de se livrer au commerce de l'assurance sans permis fédéral, ni leur imposer des taxes pour qu'elles puissent fonctionner au Canada, parce que leur activité n'enfreint aucun article du code pénal et que les taxes elles-mêmes ne seraient au fond qu'un permis déguisé. Le domaine des permis et des licences ne relève pas du pouvoir central si l'activité exercée n'est pas de juridiction fédérale. Le pouvoir d'imposer ne peut non plus être un moyen détourné d'en arriver à l'expulsion du pays ou d'un domaine quelconque de l'activité économique et encore moins un mode d'expropriation si la matière est de juridiction provinciale.

Un autre argument, basé cette fois sur la juridiction en matière de faillite, est tout aussi irrecevable. La banqueroute, c'est-à-dire la situation d'un commerçant qui ne peut faire face à ses engagements, est un état de fait. Il appartient, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, au Gouvernement fédéral de procéder au règlement de cette situation. Mais cela ne justifie nullement l'adoption de toutes mesures législatives ou administratives propres à prévenir la faillite d'une entreprise. Il serait exagéré de soutenir que l'importance des affaires négociées est telle qu'une débacle créerait un péril national. Sans doute la protection des personnes qui traitent avec un banqueroutier peut bien, en pareil cas, exiger un mode spécial de liquidation, une certaine indisponibilité de l'actif social. Dans quelques cas d'exception, il faudra avoir recours à l'expropriation ou l'étatisation. Mais s'il s'agit d'un domaine provincial, cette nationalisation ne pourra se faire que par les gouvernements provinciaux.

Une autre raison de refuser toute validité à une juridiction fédérale basée sur le volume des affaires d'une entreprise, c'est le caractère illu-

soire de ce critère puisqu'une corporation canadienne peut bien n'avoir ici que son siège social et avoir à l'étranger la plus grande partie de son actif. La même objection vaudrait si l'on favorisait un transfert de juridiction des provinces au pouvoir central dès que les affaires sont transigées, non plus dans une province, mais à travers le Canada. Il suffirait, en effet, à toute compagnie d'ouvrir un bureau dans une autre province que celle d'origine pour échapper à la juridiction de cette dernière, et en fait à toute juridiction provinciale. L'intérêt de la nation veut sans doute que les affaires individuelles et collectives soient bien gérées, mais on ne trouve là que la source du pouvoir législatif de l'Etat, quel qu'il soit, et nullement le fondement d'un partage quelconque entre les provinces et le Gouvernement fédéral. S'il est un point au sujet duquel les affirmations des tribunaux et le témoignage de la conscience politique et de la tradition doivent être retenus, c'est bien que, dans leur domaine propre, les Provinces ne sont en rien inférieures au pouvoir central. Or ce domaine ne saurait cesser de leur appartenir que de leur consentement, et non parce qu'il pourrait sembler trop vaste ou qu'il gênerait l'application de quelque théorie économique ou sociale.

Reconnaissons tout de suite qu'en face d'une législation à peu près satisfaisante, même si elle est inconstitutionnelle, le risque d'en subir l'attrait est réel, surtout lorsqu'il y a inaction de la part de quelques provinces. C'est un peu ce qui est arrivé à la Commission royale sur les Relations entre le Dominion et les Provinces. Après avoir affirmé les droits des provinces au sujet du contrat d'assurance, la nécessité de leur juridiction sur les agents, courtiers, experts, etc., le besoin pratique de permis et de licences provinciales, après avoir constaté l'importance des sociétés mutuelles d'assurance contre l'incendie ou les intempéries et souligné la valeur des départements provinciaux de l'assurance et les résultats tangibles de leur collaboration, etc., cette Commission en est venue, comme la nôtre, à noter les difficultés pratiques de contrôler la solvabilité d'un assureur dont l'activité s'étend à plusieurs provinces. Le remède proposé a été que, sauf en ce qui concerne les compagnies à charte provinciale n'exerçant leur activité que dans leur province d'origine, ce soit au pouvoir central qu'il appartienne de livrer permis à toutes les compagnies d'assurance et que, munie de ce permis, une compagnie ait le droit de commencer son activité dans toute province du Canada et de la poursuivre sous la seule surveillance financière du département fédéral des assurances. Les motifs de cette recommandation reposent sur le désir d'éviter des frais inutiles aux compagnies d'assurance et au public, aussi bien que le double service d'inspection et de contrôle par le Dominion et les provinces.

Or, de cette recommandation il pouvait résulter que toute compagnie d'assurance importante finit par être constituée par charte fédérale. Sans doute la Commission royale des Relations entre le Dominion et les Provinces ne suggère-t-elle pas une telle solution. Mais, en pratique, ce phénomène s'est produit, surtout depuis les derniers arrêts niant toute valeur au permis fédéral. Le département fédéral des assurances a cru devoir refuser l'octroi de son permis aux compagnies provinciales. Le procédé est discriminatoire envers les provinces puisque le Gouvernement fédéral continue de donner des permis aux compagnies étrangères sans exiger qu'elles constituent des filiales canadiennes, bien que ce permis n'ait pas plus de valeur que le précédent. Mais le danger le plus grave pour l'autorité provinciale provient de la substitution graduelle de la juridiction fédérale à celle des provinces dans la constitution des compagnies.

Ainsi posé, le problème dépasse de beaucoup le cas des seules compagnies d'assurance et s'étend à toutes les compagnies. Ce débat n'a jamais reçu de conclusion définitive par suite du défaut du Conseil privé de suivre entièrement la Cour suprême dans son jugement sur les compagnies, en 1913, attitude s'expliquant par le souci de ne pas se déjuger. Dès 1881, en effet, le Conseil privé avait décidé que le Parlement fédéral pouvait créer des compagnies et leur donner le pouvoir d'exercer un certain genre d'affaires, nommément l'assurance, à travers le Canada (*Citizens Insurance Co. vs. Parsons*) et une interprétation restrictive du paragraphe 11 de l'article 92 de la Constitution canadienne autorisant les provinces à constituer des compagnies pour des objets provinciaux, ne reconnaissait pas aux compagnies provinciales le droit de poursuivre des affaires hors des limites territoriales de leur province d'origine. On en concluait un peu rapidement que seul le Gouvernement fédéral, ayant juridiction à travers le Canada, pouvait conférer ce droit dans tout le Canada. Or si les décisions de 1914 (*John Deer Plow* et *Great West Saddlery*) ont bien fait disparaître ces prétendues limites territoriales et reconnu aux compagnies provinciales le droit de faire affaire partout au Canada et même au dehors, elles n'ont pas affirmé, comme elles auraient pu le faire, que l'assurance étant un objet de juridiction nettement provinciale, le Parlement fédéral ne pouvait constituer de compagnies pour ce genre d'affaires.

C'est là, pourtant, que réside le problème. Si l'assurance dépend de la juridiction provinciale, le bien commun et l'ordre public exigent que les provinces puissent contrôler les assureurs et même les exproprier ou les nationaliser. On devine le conflit d'autorité si la compagnie expropriée ou dont l'entreprise est nationalisée a été créée par le Parlement fédéral, à moins que ce dernier ne pose d'avance une limitation à son droit de

constituer des compagnies et de les autoriser à agir, chaque fois qu'il ne s'agit pas d'un des domaines qui lui sont spécifiquement attribués par la Constitution.

La question peut être posée comme suit, non seulement aux assureurs, mais à tout entrepreneur. Qu'y a-t-il de préférable: s'agrandir avec le moins d'embarras possible — au risque d'engendrer le mépris et la défaveur de la loi et finalement d'amener la substitution d'un régime unitaire à un régime fédératif — ou reconnaître l'autorité de l'Etat (provincial comme fédéral) et consentir à une répartition de pouvoirs, de façon que l'autonomie provinciale contrebalance l'absolutisme d'un pouvoir central? Advenant un Gouvernement provincial socialisant, tous les autres lui feront contrepoids, et le Parlement central également, tandis que si c'est la puissance fédérale qui s'accroît indûment, il n'y a plus de remède à un totalitarisme possible. Pour un entrepreneur et un propriétaire quelconque mieux vaut donc, à long terme, que le pouvoir législatif résiduaire ou fondamental sur la propriété et les droits civils, continue de résider dans les provinces. Il y a là une garantie certaine de modération dans l'exercice même des pouvoirs en raison du droit de veto de l'autorité centrale et de la surveillance qu'exercent en somme les tribunaux sur la constitutionnalité des lois.

Partant de ces données et constatations, nos recommandations en matière d'assurance s'adressent à la fois aux gouvernements fédéral et provinciaux. Le premier n'a pas encore fait disparaître de ses lois les dispositions condamnées par la jurisprudence, entre autres l'exigence d'un permis et celle d'un dépôt. Par sa pratique administrative, il favorise les compagnies étrangères au détriment des compagnies constituées par les provinces. Parce qu'il englobe dans une seule loi les compagnies canadiennes et les compagnies britanniques, mais en désignant par là uniquement les compagnies à charte fédérale d'une part, et toutes les compagnies constituées dans le Commonwealth de l'autre, il s'est condamné lui-même jusqu'à présent à n'avoir sur les compagnies étrangères qu'une législation partielle, défectueuse et nuisible. Par son attachement à une conception périmée des pouvoirs territoriaux qu'il peut accorder aux compagnies qu'il constitue (et il ne s'agit plus ici uniquement d'assurance), il engendre le mépris des lois provinciales en permettant les manipulations de capitaux et la substitution de compagnies à chartes provinciales. Cette dernière situation n'a d'ailleurs besoin pour qu'on y remédie que d'une directive départementale. Il fut un temps où l'on décourageait formellement les demandes de constitution par Ottawa au lieu de les encourager. Il serait facile de cesser de constituer des compagnies d'assurance et de ne plus permettre à celles qui sont déjà cons-

tituées de changement de siège social, à moins de raisons particulièrement graves.

Quant aux provinces, leur propre législation est sujette à deux reproches principaux: l'inaction et le provincialisme. Les uns se désintéressent tout simplement d'une activité dont elles ne sentent pas la portée réelle, puisqu'elles ne possèdent pas sur leur territoire de compagnies importantes. Une législation uniforme et réciproque sur la constitution des compagnies d'assurance et leur contrôle administratif pourrait cependant rendre à ces provinces de véritables services. Les autres ne paraissent pas non plus avoir compris jusqu'à présent qu'il ne leur suffisait pas de s'opposer aux empiètements du Gouvernement fédéral, mais qu'elles devaient aussi légiférer dans les matières qui excèdent la compétence de celui-ci, pour que leurs propres compagnies, dont le droit d'agir a été reconnu, puissent se voir offrir d'intéressantes possibilités d'action et de développement. Voici quelles sont nos recommandations sur ce sujet des assurances:

a) il appartient à chaque province, dans les limites de son territoire, de constituer ses propres compagnies d'assurance et d'encourager la mutualité, comme il lui appartient de légiférer sur le contrat lui-même et sur les rapports entre assureurs et assurés. Ceci n'est plus en question. Mais il est dans la nature même des choses qu'une compagnie locale, après avoir grandi, assuré sa solvabilité, consolidé son fonctionnement, formé sa clientèle, accumulé des surplus, jette les yeux sur les territoires voisins du sien et cherche à y étendre son activité. Cette vérité est encore plus évidente en matière d'assurance, puisque celle-ci est fondée sur la loi des grands nombres. Mais cette expansion ne doit pas nuire aux intérêts originels et en particulier aux mutualistes. Chaque province est donc intéressée à ce que les compagnies qu'elle a constituées, encouragées et soutenues, n'échappent pas à sa juridiction et ne contractent pas prématurément des obligations qui dépassent leurs forces. Il y aura donc lieu d'indiquer à quelles conditions une compagnie pourra changer son siège social, établir des succursales en dehors de la province d'origine, contracter des obligations dans des pays étrangers, et autres dispositions de même nature. Il n'est pas besoin que ces dispositions soient uniformes à travers le Canada, du moins en ce qui regarde les pays étrangers, mais l'avantage serait grand d'une réciprocité parfaite dans le domaine des activités interprovinciales.

b) une fois atteint le stade où les affaires s'étendent à deux ou plusieurs provinces, chaque province autre que celle d'origine a intérêt à son tour à ce que la compagnie extra-provinciale qui s'installe chez elle

soit surveillée, mais elle n'a généralement pas les moyens d'action appropriés à cette fin. Elle peut sans doute s'en remettre à la province d'origine, mais à moins de réciprocité complète et du maintien de départements d'assurance d'efficacité comparable d'une province à l'autre, il est risqué qu'on souffre de duplication et de complications administratives. Aussi serait-il opportun que toute compagnie qui désire s'établir dans une autre province que celle de son origine soit forcée de s'enregistrer auprès du département fédéral des assurances et soit assujettie à sa surveillance. Ce département devrait lui-même, contrairement à la pratique actuelle, faire rapport de ses constatations aux gouvernements des diverses provinces où ces compagnies exercent leur activité. Cette procédure sauvegarde la juridiction provinciale. Elle reconnaît en même temps que la véritable garantie des assurés ne peut être restreinte à l'actif que la compagnie peut posséder dans sa province d'origine mais doit s'étendre à celui qu'elle détient dans tout le Canada et que les placements des compagnies d'assurance doivent être comparables entre eux.

c) des dispositions analogues, mais plus sévères, s'appliqueraient aux compagnies constituées en vertu des lois d'autres pays. Elles ne seraient autorisées à exercer leur activité dans une province qu'après s'être enregistrées auprès du Gouvernement fédéral et s'être conformées aux conditions imposées ordinairement par lui aux compagnies étrangères pour ce qui regarde les renseignements à fournir, la nationalité de leurs administrateurs, leur élection d'un siège social dans une province du Canada, leur consentement à soumettre leur activité au contrôle des fonctionnaires fédéraux et la liquidation éventuelle de leurs affaires et biens au Canada aux lois fédérales de faillite et de liquidation, et en s'asujettissant enfin aux prescriptions spéciales relatives à la détention de leurs biens en fiducie au Canada pour y garantir leurs obligations.

d) enfin, pour les compagnies constituées dans le passé en vertu de chartes fédérales, et eu égard à l'engagement pris par le Gouvernement fédéral de n'en plus créer, il suffirait de les forcer à choisir un siège social qu'elles ne pourraient changer ensuite sans le consentement de la province où il serait situé, disposition que l'on trouve déjà dans les législations provinciales sur les dépôts réciproques.

Il nous semble que ces changements, quelque importants qu'ils soient, pourraient s'effectuer sans modification à la Constitution. Du moins devrait-on soumettre cette question à une conférence intergouvernementale et obtenir un accord de principe qui pourrait facilement rallier l'assentiment des diverses législatures.

De toute évidence, pour être entièrement satisfaisante, la situation devrait s'accompagner d'une revision des lois des compagnies en général. Le pouvoir qui importe aux provinces est celui de la constitution des compagnies ordinaires, commerciales ou industrielles, parce qu'il entraîne avec lui la faculté de dissolution et cadre parfaitement avec le droit d'expropriation. Il est donc possible d'envisager une répartition où toutes les conditions de constitution et d'abandon de charte, celles de fusion, d'augmentation ou de réduction de capital, les matières de règlement où l'on requiert l'unanimité ou une proportion considérable des actionnaires, etc., ressortiraient à la juridiction provinciale. Une loi uniforme de fonctionnement des compagnies prévoirait au contraire les procédures d'assemblées, la tenue des registres, la comptabilité, la vérification, les prospectus et autres matières touchant les opérations ordinaires des compagnies. Tout cela est matière de détail à examiner par les procureurs généraux. Il nous aura suffi d'indiquer qu'aucune étude constitutionnelle ou fiscale ne peut se désintéresser de ce qui touche directement le domaine des activités corporatives.

## **LES COMPAGNIES A CHARTE FEDERALE ET A CHARTE PROVINCIALE**

La Corporation de téléphone de Québec<sup>1</sup> est un organisme privé, à charte provinciale, exploitant un réseau téléphonique dans une vaste région de la Province. Le mémoire que cette compagnie nous a soumis par l'intermédiaire de ses avocats nous exposait le fond d'un litige qui a surgi lors de la conclusion d'un "contrat de trafic" avec un réseau national à charte fédérale.

Bien qu'il s'agissait là d'un cas d'espèce, la Commission a immédiatement reconnu l'absence d'une législation susceptible de corriger ces inconvénients dont pouvait souffrir le public. En effet, sur le plan administratif, une compagnie à charte provinciale exploitant un réseau téléphonique dans le Québec par exemple, tombe sous la régie des services publics de cette province. Par ailleurs, une compagnie à charte fédérale exploitant un réseau national est régie par la loi des chemins de fer et doit se soumettre aux ordonnances de la Commission des transports du Canada. Si les deux organismes en question pour des fins de services interurbains doivent conclure une entente, l'autorité appelée à la sanctionner, en raison des parties en cause, n'aura de juridiction que sur une

---

(1) Mémoire de la Corporation de téléphone de Québec.

seule d'entre elles. Les procureurs des requérants ont soumis que, bien que la Loi des Chemins de fer autorise, dans certains cas, la Commission des Transports à siéger en Commission mixte, avec une Régie provinciale des Services Publics, aucune modalité quant à la formation et au fonctionnement de cette Commission ou bureau mixte n'est prévue. <sup>1</sup>

De toute évidence, comme début de solution, il reviendrait aux autorités compétentes de compléter la législation sur le sujet. Au terme de ce chapitre, la Commission ne saurait procéder à une étude plus complète de la question et recommander l'adoption de mesures plus précises.

## LE TRANSPORT ROUTIER

Sous ce titre général, nous résumons la teneur de trois mémoires <sup>2</sup> qui nous furent présentés comme études connexes aux problèmes de voirie.

Mais avant d'en venir à ces mémoires, il est bon de faire un exposé de l'aspect juridique de cette question.

Le véhicule automobile adapté au transport de voyageurs et de marchandises est d'usage récent; il a commencé à apparaître sur les routes au début du présent siècle.

Depuis lors, il n'a cessé de progresser; il a acquis une importance prépondérante dans la vie économique de la province de Québec. Sans aucun subside, comptant seulement sur l'élan et la vivacité que procure l'initiative personnelle, l'entreprise privée a suppléé à l'insuffisance des autres moyens de transport. Les chemins de fer ne desservent que les centres les plus importants dans la direction est-ouest; le transport routier se préoccupe davantage des besoins locaux et régionaux.

En 1926, la législature de Québec a déclaré que ce moyen de transport était une entreprise d'intérêt public et l'a mis sous le contrôle de la Commission des Services Publics (16 Geo. V, chapitre 16). Cette loi a été plusieurs fois amendée. C'est maintenant la loi concernant le Transport Routier (13 Geo. VI, chapitre 21) qui détermine les pouvoirs et obligations de la Régie des Transports, en vue de l'exercice du contrôle et de l'orientation de ce mode de transport dans l'intérêt public.

---

(1) Idem, p. 4.

(2) a) cf. Mémoire de l'Association du transport routier.  
b) Mémoire de l'Association des Propriétaires d'Autobus.  
c) Mémoire de la La Ligue de Sécurité de la Province de Québec.

Parmi les véhicules automobiles, ce sont les véhicules publics décrits dans la loi des Véhicules Automobiles comme étant: l'autobus, le taxi et le véhicule de livraison dont l'usage est régi par la loi. Aucun propriétaire ne peut commencer l'exploitation d'une entreprise de transport en cette province, à moins d'avoir obtenu de la Régie une autorisation à cette fin (Art. 30, 13 Geo. VI, chapitre 21). L'autorisation doit indiquer les conditions jugées utiles ou nécessaires à la protection des droits des usagers du service et des intérêts du public.

A venir jusqu'à récemment, cette autorité de la Régie des Transports sur le transport routier n'avait jamais été discutée. Deux causes récentes ont cependant fait voir la limitation des pouvoirs de la Province en ce domaine.

Il y a d'abord eu la cause de Quebec Railway Light & Power Co., v. La Ville de Beauport (Canada Law Reports, Cour Suprême, 1945, page 16).

Quebec Railway est une compagnie incorporée par acte du Parlement du Canada (58-59 Victoria, Chapitre 59). A l'origine c'était une compagnie de chemins de fer et de tramways. Dans son acte de constitution la compagnie est déclarée être pour l'avantage général du Canada et régie par les lois du Canada:

- "(1) The undertaking of the Quebec Montmorency & Charlevoix Railway Company, (en 1899 ce nom fut changé pour Quebec Railway Light & Power Company), a body incorporated as mentioned in the preamble, and hereinafter called the Company, is hereby declared to be a work for the general advantage of Canada.
- (2) The Company, as now organized and constituted under the said acts. . . is hereby declared to be a body politic and corporate within the legislative authority of the Parliament of Canada; and this act and the Railway Act of Canada shall apply to the company and its undertaking. . ."

Jusque là, la compagnie ne pouvait en vertu de ses pouvoirs corporatifs, exploiter qu'un chemin de fer ou des tramways. En 1939, sa charte a été de nouveau amendée pour lui permettre d'utiliser des autobus pour l'accomplissement de ses objects, comme suit:

- "(2) It is enacted and declared that the Company's now existing powers, apart from any limitations with respect to the use of steam, include the power to own, maintain, lease, possess and operate autobuses, trolley buses and all kinds of public or private conveyances. . . over and throughout any of the territory in which it is now authorized to operate, subject to all provincial and municipal enactments in respect to highways and motor vehicles operated thereon and applicable thereto. . ."

Les nouveaux pouvoirs corporatifs ainsi accordés ont permis à la compagnie d'utiliser des véhicules-automobiles pour l'exploitation de son

entreprise de transport dans les limites du territoire désigné dans son acte constitutif. Des autobus ont été mis en circulation sur une route qui va de Québec à Boischatel en passant dans la Ville de Beauport. La Ville de Beauport n'a pas été satisfaite du service donné et des tarifs en vigueur; elle s'est adressée à la Commission des Services Publics de Québec pour obtenir les améliorations demandées au service et la mise en vigueur de nouveaux tarifs. La Compagnie a contesté la juridiction de la Commission des Services Publics de Québec alléguant son acte de constitution qui déclarait son entreprise être à l'avantage général du Canada et par conséquent soumise aux seules lois du Gouvernement du Canada, en l'occurrence, La Commission des Transports du Canada.

La Régie des Services Publics a jugé qu'elle avait juridiction en la matière, mais en appel la Cour du Banc du Roi de Québec a cassé ce jugement et décidé que seule La Commission des Transports du Canada avait autorité sur la compagnie pour contrôler son service public et ses tarifs.

La Compagnie et la Ville de Beauport en ont toutes les deux appelé à la Cour Suprême qui a décidé que les travaux de la compagnie, bien qu'entièrement situés dans la province de Québec, ayant été déclarés par le Parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, n'étaient pas soumis à l'autorité législative de la Province de Québec relativement au contrôle du transport routier. La législature provinciale ne peut donc exercer aucun contrôle sur une entreprise de transport déclarée par le Parlement du Canada être pour l'avantage général du pays.

C'est l'application stricte du paragraphe 10c de la Section 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les tenants de l'autorité provinciale avaient soutenu que les mots suivants de l'amendement de 1939 à la charte de la compagnie:

“ . . . subject to all provincial and municipal enactments in respect to highways and motor vehicles operated thereon and applicable thereto,”

étaient suffisants pour conserver à la Province son autorité sur le transport routier effectué par la compagnie. Le jugement décide que cela ne pouvait s'appliquer qu'aux pouvoirs provinciaux qui ne restreignaient pas l'autorité fédérale, qui ne mettaient pas obstacle à l'exercice du contrôle du Gouvernement du Canada sur les travaux de la compagnie.

L'honorable Juge Rinfret expose: (C. L. R. 1945, p. 24)

“Undoubtedly it could not be contended that for certain purposes the autobus service is not amenable to the provincial laws, but in my view, that must mean: provincial laws of general application.”

Et un peu plus loin:

“ . . . I do not think that the submission to provincial and municipal enactments can be extended to anything beyond the regulations of the character just mentioned and surely not, in my opinion, to the tariffs of rates and tolls of the Company which are made the subject of special laws and enactments under federal legislation and, in particular, under the Railway Act of Canada. Otherwise, there would be that dual control, already adverted to and rendering the proper working and operations of the Company practically impossible.”

L'honorable Juge Davis, à la page 31, en étudiant la même question, en vient à la même conclusion et se réfère à une cause de John Deere Plow, (1915 A. C. 330,), dont il cite à l'appui de son opinion une partie des considérants, comme suit:

“It is enough for present purposes to say that the province cannot legislate so as to deprive a Dominion company of its status and powers. This does not mean that these powers can be exercised in contravention of the laws of the province restricting the rights of the public in the province generally. What it does mean is that the status and powers of a Dominion company as such cannot be destroyed by provincial legislation.”

Cette interprétation des pouvoirs des Provinces en regard de l'autorité du Gouvernement du Canada était d'ailleurs la même que celle qui avait triomphé dans l'affaire de Regulation and Control of Radio Communications in Canada (1932 A. C. 304). Ce fut la première brèche à l'exercice de la juridiction provinciale sur le transport routier.

Une autre cause plus récente jugée par le Conseil Privé en 1954, a étudié un autre aspect de cette question qui est d'intérêt beaucoup plus immédiat et pratique: “Attorney General for Ontario & Al v. Winner & Al, Winner & Al v. S. M. T. (Eastern) Ltd. & Al”, 4 Dominion Law Reports (1954) 657”.

Israel Winner, un américain, résidant aux Etats-Unis, faisant affaires sous le nom de MacKenzie Coach Lines, exploitait une entreprise de transport par véhicules automobiles entre Boston dans l'état du Massachusetts et Glace Bay, dans la Province de la Nouvelle-Ecosse, en passant à travers l'état du Maine et la province du Nouveau-Brunswick. Winner détenait un permis de l'autorité constituée à cette fin dans la Province du Nouveau-Brunswick, pour passer à travers cette province sur des routes qui lui étaient désignées; l'autorisation accordée lui permettait de prendre des voyageurs dans la Province du Nouveau-Brunswick pour les transporter à l'extérieur, mais lui interdisait de transporter des voyageurs d'un point à un autre à l'intérieur de la Province du Nouveau-Brunswick.

Winner ne s'est pas préoccupé de cette limitation à l'autorisation qui lui était accordée par la Province du Nouveau-Brunswick et il a

transporté des voyageurs d'un point à un autre dans les limites de celle-ci. S. M. T. (Eastern) Ltd., qui exploitait aussi un service d'autobus, mais à l'intérieur seulement de la province du Nouveau-Brunswick, s'est plainte de l'illégalité des opérations de Winner et a voulu obtenir une injonction lui ordonnant de respecter la limitation que lui imposait son permis; Winner a prétendu que cette limitation était "ultra vires" des pouvoirs de la Province du Nouveau-Brunswick, parce qu'il exploitait une entreprise de transport inter-provinciale et internationale qui était soumise à la seule autorité du gouvernement du Canada, en application du paragraphe 10a de la section 92 de l'acte de l'Amérique du Nord Britannique, qui prescrit que sont exclus de l'autorité de la Province:

"les travaux et entreprises reliant la province à une autre, ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la Province."

La Cour Suprême de la Province du Nouveau-Brunswick a jugé que l'entreprise de Winner restait soumise à l'autorité provinciale, et maintenu l'injonction. La Cour Suprême du Canada a trouvé qu'il y avait dans cette cause deux questions à décider. Elle a jugé:

1.—que les opérations interprovinciales de Winner étaient soumises à la seule autorité du Gouvernement du Canada;

2.—Mais à l'occasion de ses opérations interprovinciales, qu'il ne pouvait pas transporter de voyageurs d'un point à un autre à l'intérieur de la Province.

Les deux parties en ont appelé au Conseil Privé. Winner prétendait que même ses opérations d'un caractère purement local étaient soumises à la seule autorité du Gouvernement du Canada à cause du caractère interprovincial de son entreprise. Le Conseil Privé a maintenu ce point de vue.

Il y a toutefois des passages de cette décision du Conseil Privé auxquels il faut se référer pour bien en saisir la partie juridique. Nous en extrayons ce qui suit:

à la page 674,

"The second contention put forward on behalf of the appellants was that whatever their exact legal position with regard to the roads, they admittedly make, maintain and control them; the roads are local works and undertakings constructed and maintained by the Province; in that capacity it is entitled to regulate their use in any way it pleases and indeed to prohibit their use if it so wishes. The contention is an important one because if it is true, interprovincial undertakings connecting one Province with another are within the jurisdiction of the Dominion, but can be totally sterilized by Acts and Regulations of the Province curtailing or preventing the use of its roads."

à la page 677,

“Whatever provisions or Regulations a Province may prescribe with regard to its roads it must not prevent or restrict interprovincial traffic. As their Lordships have indicated this does not in any way prevent what is in essence traffic regulation but the provisions contained in local statutes and Regulations must be confined to such matters.”

à la page 679, et 680,

“No doubt the taking up and setting down of passengers journeying wholly within the Province could be severed from the rest of Mr. Winner’s undertaking but so to treat the question is not to ask is there an undertaking and does it form a connection with other countries or other Provinces but can you emasculate the actual undertaking and yet leave it the same undertaking or so devise it that part of it can be regarded as interprovincial and the other part as provincial.

“The undertaking in question is in fact one and indivisible. It is true that it might have been limited to activities within or without the Province, but it is not, and their Lordships do not agree that the fact that it might be carried on otherwise than it is makes it or any part of it any the less an interconnecting undertaking.

“The contention is clearly dealt with by the observations of the Board in the Bell Telephone case, (1905) A. C. 52 — observations which in their Lordships’ opinion have a direct application to the present case. . .”

et enfin à la page 681,

“ . . . The undertaking is one connecting the Province with another and extending beyond the limits of the Province and therefore comes within the provisions of s. 92 (10) (a) and is solely within the jurisdiction of the Dominion.

One note of warning should however be sounded. Their Lordships express no opinion as to whether Mr. Winner could initiate a purely provincial bus service even though it was under the aegis of and managed by his present organization.”

Il découle de cette jurisprudence que la juridiction de la Province sur le transport routier est soumise à deux limitations: celles des sous-paragraphes a et c du paragraphe 10 de la section 92 de l’Acte de l’Amérique du Nord Britannique. L’entreprise interprovinciale de transport routier n’est plus soumise à l’autorité de la Province non plus que celle déclarée être pour l’avantage général du Canada. Seule l’entreprise de transport purement locale reste soumise à l’autorité provinciale.

Le dernier jugement du Conseil Privé dans la cause de Winner (MacKenzie Coach Lines) a soulevé beaucoup d’appréhension dans les Provinces. Le transport routier a d’abord pour mission de satisfaire aux besoins locaux ou régionaux. C’est avant tout le service local ou régional qui justifie son existence, et garantit par les revenus qu’il procure la permanence et la qualité du service de transport. Il est nécessaire que l’autorité provinciale conserve le pouvoir d’orienter et de contrôler ce moyen de transport au bénéfice de la population locale.

Si d'autre part, à raison d'opérations interprovinciales, une entreprise de transport peut faire du service local et que toute l'opération soit alors régie par l'autorité fédérale, et si en outre, il suffit de déclarer un service purement local, être à l'avantage général du Canada pour qu'il tombe sous la juridiction exclusive de l'autorité fédérale, la Province perd de la sorte le moyen qu'elle avait de satisfaire à l'intérêt public, local ou régional, d'orienter le service de transport de voyageurs ou de marchandises en vue du développement économique d'une région, ou de villes qui n'ont aucun autre moyen de transport que l'autobus. Dans la province de Québec ce problème a une importance peut-être plus grande du fait qu'au-delà de 600 municipalités n'ont aucun autre moyen de transport public à leur disposition que celui que le transport routier leur procure. La centralisation de ces pouvoirs auprès du Gouvernement fédéral pourrait faire perdre de vue l'intérêt primordial du service local de transport.

Ce sont sans doute ces considérations qui ont amené le Ministre du Transport du Canada à faire adopter la loi relative au transport routier extra-provincial. L'objet de cette loi (2-3 Elizabeth II, chapitre 59) était de remettre à l'autorité provinciale le contrôle du transport routier extra-provincial attribué par la jurisprudence, à laquelle nous avons référé ci-haut, au gouvernement fédéral et à ses organismes. La loi constitue la Régie Provinciale des Transports dans chaque Province, mandataire du pouvoir fédéral pour autoriser et contrôler dans ses limites l'exploitation d'une entreprise à caractère extra-provincial. Le parlement du Canada n'abandonne pas ses pouvoirs mais en délègue l'exercice à la juridiction appropriée dans chaque province. La Régie Provinciale devient pour cette fin une Régie fédérale et coordonne l'intérêt local et l'intérêt de l'entreprise extra-provinciale, comme elle l'a toujours fait. Il existe tout un système de transport routier extra-provincial sous la juridiction de l'autorité compétente dans chaque province, qui relie toutes les provinces du Canada et notre pays avec les Etats-Unis.

Cette formule paraît, à première vue, donner satisfaction mais l'article 5 conserve certains pouvoirs de contrôle au Gouverneur Général en Conseil sur les entreprises extra-provinciales et pour cette raison la province de Québec a refusé de collaborer à la mise en vigueur de cette législation. L'article 5 se lit comme suit:

"The Governor in Council may except any person or the whole or any part of an extra-provincial undertaking or any extra-provincial transport from all or any of the provisions of this act."

Cet article remet en cause le contrôle fédéral sur le transport extra-provincial. Cela n'était d'ailleurs pas nécessaire puisque le pouvoir fé-

déral restait toujours libre, dans les cas où cela eût été nécessaire, d'adopter une loi et de déclarer être à l'avantage général du Canada toute entreprise extra-provinciale qu'il aurait voulu soustraire à l'autorité provinciale (section 92, 10c).

La Province doit rester le seul maître du transport routier. Elle construit les routes sur lesquelles roulent les véhicules automobiles; ces routes sont destinées tout d'abord au bien-être et à l'accommodation des habitants des territoires qu'elles traversent. Le transport routier a la même mission, c'est le complément du réseau routier, il est orienté vers les mêmes fins. La Province doit rester le seul juge des meilleurs moyens de transport à mettre en service dans l'intérêt des populations auxquelles ce réseau routier est destiné.

L'existence d'une dualité de juridiction sur les mêmes objets, en cette matière, ne peut se concevoir. Il est actuellement possible pour une compagnie déclarée être à l'avantage général du Canada, par un acte du parlement, d'exploiter dans une ville du Québec, une entreprise de transport sur un permis de la Régie des Transports en concurrence avec une autre compagnie provinciale en exploitation en vertu d'un permis de la Régie. Il serait aussi permis à une compagnie transportant des voyageurs ou des marchandises entre Montréal et Toronto, de faire du service local dans la Province, sur la route qu'elle suit, sans permis de la Régie des Transports, en compétition avec une autre entreprise à caractère local, autorisée à cette fin par la Régie pour donner le même service sur la même route.

Et ce qui pis est, l'entreprise en exploitation sans autorisation provinciale, parce qu'elle relève de la juridiction fédérale, sous l'une ou l'autre des deux exemptions de la section 92 — 10, a ou c, pourra faire une concurrence désastreuse au service local parce qu'il n'aura pas la force économique que procurent les grandes exploitations extra-provinciales.

La décentralisation en ce domaine est nécessaire. La juridiction provinciale sur le transport routier assurera une meilleure protection des intérêts du public et une meilleure orientation du transport routier en fonction des besoins locaux et régionaux qui sont la raison d'être du réseau routier et du transport routier qui s'y développe.

Les représentants de l'industrie du camionnage et du transport des voyageurs par autobus analysent le rôle contradictoire du gouvernement fédéral dans ce domaine en tant que concurrent d'une part et autorité législative d'autre part. Les requérants invoquent, à l'appui de leurs pro-

testations, le récent jugement du Conseil Privé relativement aux services routiers sur les routes interprovinciales ou internationales. <sup>1</sup> A leur avis, afin de mieux servir la population, ce service devrait être placé sous la juridiction provinciale pour deux raisons principales: les entrepreneurs en transport routier ne veulent pas être assujettis à un organisme fédéral de contrôle. Ils voient là leurs concurrents, sinon leurs adversaires les plus dangereux. Ottawa exploite déjà une ligne de chemins de fer et une voie aérienne; les fonctionnaires des organismes de contrôle de ces services sont souvent issus des rangs des employés de chemins de fer ou de lignes d'avions. C'en est assez pour enlever aux auteurs du mémoire toute confiance de ce côté. Ils allèguent en outre, que ces sortes de tribunaux sont trop éloignés, solennels et compliqués pour le petit entrepreneur en transport qui aime mieux avoir affaire à un tribunal local, plus simple et plus facile d'accès. Enfin, sous l'aspect de la taxation, l'industrie du transport des voyageurs par autobus se dit trop durement frappée. <sup>2</sup>

### Circulation routière

Un autre mémoire, celui de la Ligue de Sécurité de la Province de Québec, en face des dangers croissants de la circulation routière, préconise la fondation d'un bureau de prévention des accidents. La collaboration de la Province de Québec avec les autorités fédérales s'avère cependant essentielle en ce qui regarde l'élaboration d'un programme d'éducation sécuritaire. <sup>3</sup> La Ligue soumet qu'un amendement devrait être apporté à la constitution en vue de permettre à la Province de Québec de profiter des études qui se font dans ce domaine, et de signer les conventions internationales qui se rapportent aux mesures à prendre en ce qui regarde la sécurité de la route.

## L'IMMIGRATION

A la toute dernière heure, alors que notre rapport était à peu près complété, nous avons reçu un mémoire intéressant de la Chambre de Commerce du district de Montréal sur l'immigration au Québec.

---

(1) Winner & S. M. T. (Eastern) Ltd. and the Attorney General for the Province of Quebec et al — Canada Law Reports 1951, p. 887. Mémoire de l'Association des Propriétaires d'Autobus, p. 7.

(2) Idem., p. 10.

(3) Mémoire de La ligue de Sécurité de la Province de Québec.

L'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique se lit comme suit:

"95. La législature de chaque province pourra légiférer sur l'agriculture et l'immigration dans cette province. Le parlement du Canada pourra, chaque fois qu'il y aura lieu, légiférer sur l'agriculture et l'immigration dans toutes les provinces ou dans quelqu'une ou quelques-unes en particulier. Une loi de la législature d'une province concernant l'agriculture et l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec une loi du parlement du Canada".

Le Parlement du Canada et les législatures provinciales ont donc une juridiction conjointe sur l'immigration. Il nous semble que la politique du gouvernement fédéral sur l'immigration devrait être conçue en coopération avec les provinces. Celles-ci ont un intérêt primordial dans ce problème. Si, par sa politique, le gouvernement fédéral fait entrer au pays plus d'immigrants que celui-ci est en mesure d'absorber, cela crée des problèmes sérieux pour les provinces. En effet, ce sont elles qui devront construire des écoles pour donner l'instruction et l'éducation aux enfants de toutes ces nouvelles familles. Elles devront aussi les aider à se loger convenablement; les pourvoir de services médicaux et hospitaliers nécessaires. Enfin, à ceux qui ne seraient pas en mesure de payer tous ces services, la province devra accorder les secours de l'assistance publique. En outre, la venue d'un grand nombre d'étrangers soulève des problèmes sociaux qui ne peuvent se résoudre sans des dépenses considérables.

D'où l'on voit que la coopération du gouvernement fédéral avec ceux des provinces est nécessaire si l'on veut que l'immigration soit un actif pour le pays plutôt qu'un fardeau.

La Chambre de commerce du district de Montréal conclut que l'immigration n'est intéressante pour le Canada que dans la mesure:

- "a) où elle nous vaut des techniciens ou des spécialistes capables d'assurer l'établissement d'industries nouvelles dont la production pourrait être absorbée par le marché intérieur, là où nous dépendons actuellement des importations;
  - b) où des industries spécialisées se transporteront chez nous en emportant avec elles des marchés extérieurs assurés.
- " Il y aurait aussi place pour une certaine immigration agricole, dans la mesure où les immigrants accepteraient de s'établir sur de petites fermes individuelles. Cependant, il faudrait alors tenir compte du nombre de terres à réserver pour les besoins des prochaines générations de notre population rurale.

- “ Hors les cadres de ces données de fait: ou bien l’histoire se répétera et nos immigrants émigreront; ou bien, s’ils ne peuvent sortir du pays, ils deviendront une charge pour l’Etat canadien et contribueront à un abaissement du standard de vie au Canada.
- “ Encore une fois, les mêmes conclusions valent aujourd’hui, et pour le Canada, et pour la province de Québec”.

La Chambre de commerce termine son mémoire par les recommandations suivantes:

- 1.—que le gouvernement de la province de Québec ouvre une agence à Paris où un préposé s’occupera de fournir des renseignements aux candidats à l’immigration et d’organiser par tous les moyens possibles la sélection des meilleurs candidats;
- 2.—que le gouvernement de la province de Québec organise conjointement et avec le concours des divers ministères et services fédéraux concernés: Ministère de la citoyenneté et de l’immigration, Ministère du Travail, Service national de placement, etc., la politique et la technique de l’immigration des gens de langue française au Canada particulièrement dans la province de Québec;
- 3.—que le Ministère du Travail de la province de Québec s’emploie immédiatement à:
  - a) faire l’éducation des syndicats ouvriers relativement aux immigrants;
  - b) préparer une brochure explicative des lois du travail de la province à l’adresse des immigrants;
  - c) ouvrir aux immigrants ses centres d’apprentissage qui pourraient facilement servir de centres d’adaptation;
  - d) obtenir que les comités paritaires considèrent les immigrants avec sympathie.
- 4.—que le gouvernement de la province s’emploie à obtenir le concours de toutes les classes de la société, de tous les groupements et de toutes les associations dans les domaines politique, social, culturel, économique et religieux, en vue de créer dans la province un climat favorable à l’intégration des immigrants dans la société québécoise;

5.—que le gouvernement de la province de Québec fasse déterminer par un organisme compétent s'il y a lieu d'intensifier la venue des immigrants de langue française au Québec et le cas échéant dans quels secteurs de notre économie ils sont susceptibles de rendre le plus service.

Nous endossons les recommandations de la Chambre de Commerce et nous les transmettons au gouvernement de la Province de Québec.

Nous rangeons enfin sous ce chapitre, une question d'ordre constitutionnel (article 95 de l'A.A.N.B.), concernant les problèmes d'immigration dont la Société d'Assistance aux Immigrants nous a entretenus. Le mémoire incite le gouvernement de la Province de Québec à s'occuper d'immigration d'une façon plus active, allant jusqu'à proposer la création d'une commission consultative permanente. On suggère encore pour nos institutions d'enseignement, des cours spécialement adaptés aux besoins des nouveaux venus afin de faciliter leur intégration dans notre milieu.

## PROJET D'UN DISTRICT FEDERAL ET LES DROITS DU QUEBEC

Le mémoire que nous a soumis l'Union des Chambres de Commerce de l'Ouest de la Province de Québec <sup>1</sup> expose la situation que suscite la création d'un district fédéral et soulève par là un problème juridique d'ordre constitutionnel.

Les requérants soulignent que, à priori, la réalisation d'un tel projet peut paraître à l'avantage de la région intéressée, mais que la conquête systématique d'une portion du territoire québécois par le pouvoir central aux fins d'y réaliser une enclave fédérale comporte des difficultés qui méritent considération. <sup>2</sup>

Les plans d'un district fédéral en vertu de la loi intitulée : "Loi de la Commission du District Fédéral" (chap. 112 Statuts révisés du Canada, 1952), ont pour objet de mettre à la disposition de cette Commission, environ 536 milles carrés de territoire québécois dont une grande part a déjà été acquise. La population atteinte par ce plan d'em-

---

(1) Mémoire de l'Union des Chambres de Commerce de l'ouest de la province de Québec, page 20.

(2) Idem., p. 20.

bellissement de la capitale canadienne, est d'environ 70,000 âmes, réparties dans vingt-deux (22) municipalités québécoises. Après cet exposé, le mémoire indique que la marche rapide d'un tel projet et la substitution de juridiction qu'elle suppose multiplient les problèmes tant au point de vue taxation, qu'au simple point de vue développement naturel de la région. Vient ensuite la question d'ordre constitutionnel : les expropriations faites par Ottawa sont-elles permises par la Constitution ? Dans l'affirmative, quelles sont les limites de ce droit ? Devant l'acuité du sujet on suggère aux autorités provinciales, la constitution d'une commission spéciale qui serait chargée de recommander la législation ou l'attitude qui s'impose.

Un autre organisme<sup>1</sup> a également abordé le même sujet, se basant cette fois sur le principe de subsidiarité en vertu duquel disent ses représentants "nous refusons que le Gouvernement Fédéral vienne créer et administrer les parcs dans la Province; chaque communauté devant accomplir la tâche qu'elle est le mieux à même d'accomplir"<sup>2</sup>.

## LA CANALISATION DU SAINT-LAURENT

La Canalisation du Saint-Laurent est une question d'intérêt national et touche l'économie du Québec d'une façon particulière. Tel fut l'argument invoqué par la Chambre de Commerce de la Région du Richelieu-Lac Champlain<sup>3</sup> pour se justifier d'exposer cette question devant notre Commission.

Les développements projetés et les changements radicaux qu'ils peuvent apporter dans cette région nous incitent à reproduire ici quelques données fondamentales du mémoire.

L'aménagement du Saint-Laurent dans la région en question peut remplir deux buts : soit la canalisation aux fins de navigation uniquement; soit la canalisation aux fins de navigation et d'aménagement de pouvoirs hydroélectriques. La Province qui aurait pu être intéressée directement à la réalisation du deuxième terme de cette alternative, a déjà fait connaître ses vues sur le sujet. Sous l'angle de la voie maritime, la canalisation du Saint-Laurent ne relève que du gouvernement fédéral.

---

(1) Mémoire de la Société canadienne d'histoire naturelle et ses filiales.

(2) Idem., p. 5.

(3) Mémoire de la Chambre de Commerce de la région du Richelieu-Lac Champlain.

Malgré cela, le mémoire soutient “que le gouvernement provincial devrait avoir sa part d'autorité et de responsabilité dans la solution des problèmes qui ne manqueront pas de surgir”<sup>1</sup>. Et le mémoire ajoute : “A notre sens, il n'est pas exagéré de prétendre que le développement de toute route maritime de l'intérieur d'une province ne devrait se faire qu'après consultation avec la province intéressée.”

Devant ce partage d'intérêt, Ottawa et Québec doivent s'entendre ou à défaut, convenir de soumettre le litige à un conseil d'arbitrage<sup>2</sup>. On précise alors le rôle que pourrait jouer un organisme consultatif à caractère provincial et fédéral, pour assurer la bonne exécution des travaux et de ce qu'ils comportent. D'ailleurs, dans le passé, la province de Québec a posé un précédent qui a porté fruit, en se faisant entendre aux délibérations de la Commission Conjointe-Internationale pour exiger le contrôle des eaux des grands lacs. La situation créée par la canalisation du Saint-Laurent, à cause de son importance, est également lourde de conséquence. La Province se doit d'être à la fois vigilante et active.

## LA DEFENSE CIVILE

Lors des séances publiques de notre Commission, dans la région du Lac Saint-Jean et à Québec<sup>3</sup>, la question du plan fédéral d'organisation de la défense civile fut soulevée. Au cours des discussions qui s'en suivirent, on fit valoir que la question était manifestement du ressort du gouvernement fédéral. On signala en outre la répercussion qu'avait sur les finances provinciales et surtout municipales, une telle entreprise. A ce sujet, on a soutenu que “celui qui percevait les taxes de défense et qui décide seul de la guerre devait également supporter le coût d'organisation de la défense civile”<sup>4</sup>. Par ailleurs, un autre mémoire admettant le principe du partage des responsabilités dans ce domaine, démontre, qu'en assumant de telles responsabilités la ville moyenne court à la faillite<sup>5</sup>. Bien qu'il ne soit pas de notre ressort de discuter le bien fondé de ces assertions, de toute évidence ce qu'on réclame sous ce chef, de nos corporations municipales, semble dépasser leurs moyens financiers.

---

(1) *Idem.*, pages 8 et ss.

(2) *Idem.*, page 11.

(3) Mémoire de la Ville de Kénogami.

(4) Mémoire de la Chambre de Commerce de Québec, page 9.

(5) Mémoire de la Ville de Jonquière, page 9.

## LES TAXES SUR LE TABAC

L'exposé des coopératives agricoles de tabac des districts de Joliette et de la Vallée d'Yamaska,<sup>1</sup> touchant la production et la vente d'une catégorie particulière de ce produit, nous informe du danger qui menace cette industrie typiquement québécoise.

Les recommandations les plus immédiates visent des dégrèvements de taxes tant fédérales que provinciales afin d'éviter que les produits étrangers jouissent d'une préférence sur notre marché.

Le mémoire soumis par l'Imperial Tobacco Co. Ltd.<sup>2</sup> s'emploie à corroborer le témoignage précédent et insiste davantage sur le fait que cette situation met l'industrie du tabac dans des circonstances instables et favorise l'entrée illégale dans la Province des produits américains.

## LA POLLUTION DES EAUX

La Ligue anti-pollution de Québec souleva devant nous<sup>3</sup> les problèmes relatifs à la contamination des eaux de nos rivières et à leur épuration. Plusieurs facteurs, dirent-ils, contribuent à la perte de cette richesse naturelle. D'une part, les eaux venant des autres provinces et même des Etats-Unis, de même que certaines industries qui déversent sans précaution leurs déchets dans nos cours d'eaux, contribuent à cet état de chose. Par ailleurs, nombre de corporations municipales en ne perfectionnant pas leurs systèmes d'épuration des eaux d'égouts ou en n'en établissant pas, partagent cette responsabilité.

La conservation des ressources naturelles du pays, la santé nationale et l'hygiène sont en cause. Les autorités compétentes dans ces matières, se doivent d'agir dans le plus bref délai. Objectivement, la Ligue propose comme premier pas d'une méthode de réforme, la création d'un organisme analogue à ceux qui existent aux Etats-Unis, sous le nom de "Clear Stream Commission" ou plus récemment dans la province d'Ontario, sous le nom de "Pollution Control Board".

---

(1) Mémoire des Coopératives agricoles de tabac du district de Joliette et de la Vallée d'Yamaska.

(2) Mémoire de l'Imperial Tobacco Co. Ltd.

(3) Mémoire de la Ligue anti-pollution.

## TAXATION DES IMMEUBLES GOUVERNEMENTAUX

La Chambre de Commerce de St-Vincent-de-Paul<sup>1</sup> avec le concours du Conseil de ville et de la Commission scolaire, a soulevé le sujet litigieux de la taxation des immeubles gouvernementaux. A plusieurs reprises en effet, les corporations municipales se sont plaintes des exemptions de taxes municipales et scolaires dont jouissent les immeubles du gouvernement fédéral situés sur leur territoire.

Même si la question a pu être abordée aux chapitres relatifs à la taxation ou aux institutions municipales, le mémoire en question expose une situation spéciale. L'existence d'immeubles fédéraux couvrant le quart du territoire municipal de cette ville indique bien les proportions que peut prendre le problème. En plus de constituer un obstacle au développement naturel de la région, les services municipaux que fournit la ville sont actuellement disproportionnés aux subventions fédérales.

L'étude du sujet d'une façon plus approfondie échappe à nos attributions. Il n'en est pas moins heureux, qu'à l'occasion d'une enquête comme la nôtre, de telles anomalies soient publiquement signalées.

## LES MOUVEMENTS EDUCATIFS

Quelques exposés à thème éducatif ont souvent dépassé par leur aspect trop particulier, le cadre général de nos attributions. Malgré tout, notre Commission a jugé bon de relever ici quelques points qui lui semblaient n'avoir pas été traités à fond ailleurs dans son rapport. Ainsi, deux mémoires ont rappelé qu'on ne conçoit plus de nos jours l'éducation comme restreinte à la jeunesse. La complexité de la vie sociale rend de plus en plus nécessaire l'éducation des adultes<sup>2</sup>. On conclut de ce fait qu'il est opportun pour le gouvernement de la Province d'encourager davantage tout ce qui est de nature à créer une véritable culture populaire grâce aux arts et aux bibliothèques.

D'autre part, on recommande d'accorder, au sein d'un organisme comme le Conseil de l'Instruction Publique une place permanente à des représentants d'associations de jeunesse<sup>3</sup>. Sur le même plan, on

---

(1) Mémoire de la Chambre de Commerce de Saint-Vincent-de-Paul.

(2) Mémoires de La Société Canadienne d'éducation des Adultes. The Thomas Moore Institute for Adults Education.

(3) Mémoire de la Fédération des Mouvements de jeunesse de Québec.

demande la création, au Ministère du Travail, d'une division spéciale pour l'étude des problèmes des jeunes travailleurs, ainsi que des mesures législatives dans le domaine des sports et de l'éducation physique <sup>1</sup>. Comme oeuvre auxiliaire d'éducation, nous avons également reçu le mémoire de la fédération des Scouts Catholiques de la province de Québec <sup>2</sup>, qui, voulant faire cause commune avec la plupart des Associations de jeunesse, sollicite de la part de l'Etat provincial une politique générale plus stable envers ces mouvements <sup>3</sup>. Le mémoire continue en précisant que cette politique devrait comporter l'établissement de normes précises auxquelles devront satisfaire les mouvements de jeunesse qui réclameront l'aide provinciale, et la création d'un fonds statutaire qui permettra de leur verser des octrois réguliers et permanents.

### LES ETUDES REGIONALES

La documentation recueillie au cours de nos séances publiques, devait constituer un apport précieux aux études et travaux de nos experts. Le témoignage spontané d'organismes en mesure d'analyser les besoins de divers milieux, d'une façon concrète et scientifique, a facilité notre tâche. Comme il fallait s'y attendre, très tôt on a dû constater que les normes d'économie susceptibles d'application dans la plus grande partie de la Province ne répondaient pas aux exigences de certaines régions. Le développement d'un territoire géographiquement aussi étendu que celui du Québec doit souffrir du moins temporairement quelques inégalités.

Mais comme dans le passé, l'on a vu des groupements ou des individus soucieux du bien-être de leurs concitoyens, attirer l'attention de l'extérieur sur les richesses et les besoins de leur milieu, la Commission a de même reçu quelques études à caractère strictement régional. Certes, nombre de renseignements ou recommandations qui s'y trouvaient furent utilisées dans l'élaboration générale du rapport, mais afin de répondre à un certain souci d'équité, nous nous faisons un devoir de reproduire ici succinctement les aspects les plus marquants des quelques exposés de cette nature.

---

(1) Mémoire du Service Provincial de la Récréation.

(2) Mémoire de la Fédération des Scouts Catholiques de la Province de Québec.

(3) Idem., p. 6.

## Le Comté de Saguenay

Le premier témoignage à présenter les caractéristiques d'un problème régional nous vient d'un mémoire<sup>1</sup> qui expose la situation de la région communément appelée "La Côte-Nord du Bas St-Laurent".

La région en question, dont la population s'évalue aux environs de 40,000 habitants présente un aspect peu engageant pour l'agriculture; toutefois, les mines et la forêt en constituent les richesses naturelles de base. Les moyens de communication et de transport sont en voie d'organisation et permettent d'entrevoir une liaison facile avec le reste de la Province et même de l'étranger. L'organisation de l'éducation primaire s'avère un succès, mais la région a un besoin urgent d'institutions secondaires<sup>2</sup>.

Ce bref exposé de situation démontre un certain progrès. Mais il reste que la population en général de cette région constitue ni plus ni moins qu'une réserve de main d'oeuvre pour les gros travaux.

On soutient ensuite que la cause profonde de ce déséquilibre est due à l'exploitation économique qui s'y poursuit, laquelle est conditionnée par les seules variations du marché, sans souci de l'aspect humain de la question et que, à quelques exceptions près, les concessions faites aux compagnies étrangères n'ont pas contribué au développement permanent du milieu.

En conséquence on réclame des autorités, l'institution d'une enquête sur l'exploitation des industries fondamentales du Comté.

## Les Iles de la Madeleine

Le mémoire des Iles de la Madeleine<sup>3</sup> nous est parvenu dans la deuxième phase de notre enquête. Il ne fut malheureusement pas reçu en séance publique. A ce moment-là la rédaction de notre rapport était déjà avancée. Il n'en fallait cependant pas davantage pour attirer notre attention sur les problèmes exclusifs de l'Archipel isolé. Bien que l'économie des Iles diffère de façon substantielle de l'économie générale de la Province, nul doute que les Madelinots tireront profit des études et suggestions relatives à une meilleure synchronisation des divers rouages

---

(1) Mémoire du Comté de Saguenay.

(2) Idem., page 4 et seq.

(3) Mémoire des Iles de la Madeleine.

administratifs tels que nous les concevons. Il reste cependant qu'une situation aussi spéciale appelle des solutions particulières. Sur ce point, nous référons au travail à la fois scientifique et sérieux qu'on nous a remis.

Dès les premières pages du mémoire, on souligne que l'économie des Iles plus qu'ailleurs, pour être progressive, requiert une politique d'entente entre les divers ordres de gouvernements. Agriculture, pêcheries, transport par voie maritime ou par voie des airs sont autant de domaines où la juridiction des pouvoirs fédéral et provincial entre en jeu.

Pour le plus grand intérêt des Iles de la Madeleine, nous consentons à reproduire ce qui nous a semblé être quelques-unes des réclamations exclusives et particulières. On suggère donc :

### *Pêcheries*

1.—que d'une part le gouvernement provincial continue son plan d'assistance pour la rénovation de la flotte de pêche et accélère la construction des unités afin de répondre à la demande toujours croissante de nos pêcheurs;

2.—que d'autre part le gouvernement fédéral continue et accélère la construction et la réparation des quais et hâvres de pêche, suivant les besoins de notre industrie de la pêche;

### *Agriculture et Colonisation*

1.—que notre gouvernement provincial adopte le plan déjà soumis de colonisation et de récupération de nos plaines;

### *Transport et Communication*

1.—que le gouvernement provincial complète au plus tôt le projet du Hâvre-aux-Basques.

2.—que le gouvernement fédéral subventionne la C. R. M. A. au même titre que la Magdalen Island Transportation Co.;

—construise à ses frais un aérodrome utilisable en tout temps;

—accorde au plus tôt une franchise pour un service aérien entre nos Iles et Gaspé, avec possibilité d'extension vers Québec et Montréal.

## La Gaspésie

Nous avons joint à cette section des études régionales, le mémoire que M. C.-Y.-E. Blanchard, c.r. nous a présenté à titre de collaboration individuelle. Son travail intitulé "La Gaspésie, ordonnance de ses valeurs et problèmes constitutionnels", est le témoignage d'une région importante de la Province, sans lequel, au moins quelques aspects de notre économie québécoise seraient restés incomplets.

Nous signalons à l'attention de tous ce témoignage gaspésien, qui expose clairement les problèmes de cette région. En effet, "la municipalité gaspésienne, l'école et l'hospitalisation" revêtent là un aspect particulier. La collaboration des autorités locales avec les gouvernements aux paliers supérieurs est nécessaire pour faire face à des situations exceptionnelles.

De même le tourisme, ressource subsidiaire, pour nombre de régions de la Province, devient en Gaspésie plus important. Par ailleurs, les difficultés qu'il rencontre, méritent l'attention des gouvernements.

Le mémoire souligne que la Gaspésie, collaborant à l'économie québécoise, est en droit de réclamer sa juste part : "A l'endroit de la Gaspésie, dans bien des cas, il s'agit de restituer ou de compenser ...même si d'autres régions, bénéficiaires de distributions antérieures à laquelle nous n'étions jamais appelés, devaient se priver d'ajouter ce qui nous revient à ce qu'elles ont déjà"<sup>1</sup>.

---

(1) Mémoire, page 30.



## CHAPITRE XI

# Les besoins de la province de Québec

### LA CONJONCTURE SOCIO-ECONOMIQUE

Comme les autres provinces canadiennes et le gouvernement fédéral lui-même, la province de Québec a des besoins financiers correspondant à sa juridiction constitutionnelle. Mais à la différence des autres provinces, elle ne peut envisager la possibilité d'en partager le fardeau. Sa qualité de centre politique premier du Canada français l'oblige à garder l'initiative et la pleine responsabilité des politiques à mettre en oeuvre pour les satisfaire. Cet aspect de son problème ayant été longuement étudié ailleurs, nous n'avons pas à y insister ici.

Or, pour des raisons qui tiennent, les unes à la géographie et à l'histoire, les autres à sa situation démographique (liée elle-même au particularisme culturel et religieux), les besoins de la province de Québec sont, et pour des années à venir demeureront plus étendus, plus pressants que ceux de plusieurs autres provinces canadiennes. Les données à l'appui de cette affirmation sont indiquées dans les chapitres précédents. Qu'il nous suffise donc de les rassembler.

La province de Québec, avons-nous vu, est longtemps demeurée en dehors de la zone de grande concentration industrielle du Nord-Est américain — sauf Montréal, qui, comme terminus de la navigation océanique, en a été assez tôt l'une des principales têtes de pont<sup>1</sup>. Pour saisir les raisons de cet isolement relatif, il suffit d'observer la carte de la province en elle-même et dans ses relations avec le reste du continent

---

(1) Annexe 9, tableau 45, 51, 52 et 53.

et de se rappeler les grandes étapes de l'évolution économique des cent-cinquante dernières années <sup>1</sup>.

La zone dont nous venons de parler doit sa puissance économique à deux causes principales : sa situation au carrefour des grandes routes du continent; la présence du charbon (Pennsylvanie) et du fer (région des Grands Lacs) — facteurs principaux de l'expansion industrielle au cours du siècle dernier.

En fait partie la section ontarienne de la vallée du St-Laurent y compris la région de Montréal. Elle a été en Amérique le foyer initial de ce que l'on est convenu d'appeler la première révolution industrielle : celle de la vapeur. Grâce au charbon et au fer, elle a connu dès le début du XIXe siècle un puissant essor économique, qui a entraîné dans son processus la mise en valeur de toutes les richesses du territoire (sol arable, forêts, mines) et s'est enrichi des initiatives diverses qu'exigeait l'aménagement du territoire (chemins de fer, canaux, etc.), et des industries de consommation dont un marché en expansion faisait constamment sentir la nécessité. De ce côté-ci de la frontière, l'Ontario a été très tôt engagée dans le mouvement — Montréal aussi, dans une large mesure.

Lorsque, à la fin du siècle dernier, l'électricité est devenue à son tour facteur d'expansion industrielle, cette immense zone était déjà prête à en tirer le maximum d'avantages. Elle a donc connu un nouvel essor économique qui a encore augmenté son avance sur les régions voisines, moins avantagées au temps de la vapeur. L'avènement du pétrole, du moteur à explosion interne et de la route accélère encore un mouvement déjà puissamment lancé <sup>2</sup>.

Pendant cette période, dans la province de Québec, Montréal grandit à un rythme plus ou moins accordé à celui de la zone dont elle est un des aboutissants — d'autres facteurs aidant comme la construction des chemins de fer, le peuplement de l'ouest, etc. <sup>3</sup>. Le reste de la province (sauf Québec, dans une certaine mesure et pour d'autres raisons) en demeure à l'agriculture paysanne, à l'exploitation primaire de la forêt (bois d'oeuvre pour consommation locale et exportation) et à quelques rares industries du type artisanal. Montréal prend ainsi, et rapidement, des proportions démesurées par rapport aux autres régions, et devient le centre d'attraction économique et démographique du reste de la province <sup>4</sup>. Plusieurs industries s'y établissent, attirées par le port,

---

(1) *Le milieu physique*, cinquième Partie, première section, chap. I.

(2) Annexe 9, tableaux 43 et 45.

(3) Annexe 9, tableau 29.

(4) Annexe 9, tableaux 5, 7, 8, 9 et 17.

les chemins de fer, un marché en expansion. Mais d'autres s'y installent, dont l'une des principales justifications est la présence d'une main-d'oeuvre surabondante et bon marché : textiles, tabac, cuirs, etc.<sup>1</sup>. La ville se ressent encore aujourd'hui des conséquences de ce moment de son évolution. L'appendice II sur l'urbanisation<sup>2</sup> met en évidence le comportement particulier de Montréal par rapport à l'ensemble de la province durant cette période.

Avec l'avènement de l'électricité, le cours des choses se met à changer<sup>3</sup>. Montréal en profite d'abord à cause de l'importance économique déjà acquise. Mais une certaine décentralisation industrielle est amorcée. C'est d'abord l'industrie hydroélectrique elle-même, puis, grâce aux techniques nouvelles du bois, l'industrie des pâtes et du papier. Dans le premier quart de siècle actuel se forment les centres industriels de l'Outaouais, du St-Maurice, du Saguenay-Lac-St-Jean, de certaines parties des Cantons de l'Est. La guerre de 1914-1918 et la prospérité des années 1920-1929 stimulent un mouvement, auquel la guerre de 1939 donnera un nouvel élan. Dans les centres ainsi créés par l'industrie hydroélectrique et l'industrie du papier, d'autres industries viennent s'établir, attirées soit par l'abondance de la force motrice (électrochimie, électrometallurgie), soit par les marchés en expansion. Le processus une fois déclenché tend à se déployer et à se diversifier de lui-même<sup>4</sup>.

Vient finalement l'essor minier. En 1913, avons-nous vu, la province se classe au cinquième rang et sa production, formée surtout de matériaux de construction et d'amiante, s'élève à environ \$13 millions. Or, entre les deux guerres, l'Abitibi, jusque-là région de colonisation agricole, devient en quelques années une importante région minière. Depuis lors les découvertes se multiplient, aux quatre coins de la province: Abitibi et Cantons de l'Est, Côte Nord, Chibougamau et arrières pays du Lac St-Jean, Labrador, Baie d'Ungava, Gaspésie, Pontiac. La production monte en flèche; et les perspectives, étant donné l'immensité et le type géologique des territoires du Nord, sont en somme illimitées. On entrevoit d'ici une vingtaine d'années une production annuelle de trois-quarts de milliard de dollars<sup>5</sup>. De nouveaux centres industriels surgissent sur les lieux mêmes ou dans le voisinage des découvertes vers lesquelles se porte la population.

---

(1) Annexe 9, tableaux 27, 28, 51, 53, 55 et 59.

(2) Volume IV, *Documentation*, page 313.

(3) Annexe 9, tableaux 2 et 43.

(4) Annexe 9, tableaux 49 et 50, 52 et 53 et tableau d'introduction.

(5) Annexe 9, tableaux 40 et 41, 42.

Or, les richesses minières, comme la forêt depuis une quarantaine d'années, doivent à l'électricité leur pleine signification économique. Sans énergie motrice abondante et à bon marché, la province devrait exporter ses bois et ses minerais à l'état brut. Mais ses immenses réserves d'énergie hydroélectrique suppléent à l'absence de charbon et de pétrole et lui permettent de participer à l'essor économique du pays et du continent et d'en bénéficier à son tour <sup>1</sup>.

Cette expansion industrielle répond à ses besoins démographiques permanents <sup>2</sup>. Il ne s'agit pas seulement d'assurer le bien-être d'une population déjà établie, mais de pourvoir à l'établissement d'une population rapidement croissante, et dont l'essor naturel demande chaque année près de cent cinquante mille emplois nouveaux <sup>3</sup>. Jusqu'au début du siècle actuel, pour des raisons que nous avons déjà analysées et qui tenaient soit à l'inadaptation de la politique économique, soit subséquemment à l'état de la conjoncture, la Province a perdu régulièrement une partie de ses excédents annuels de population. L'émigration, plaie sociale, était le remède habituel au surpeuplement chronique. L'expansion industrielle a enrayé l'émigration; mais l'urbanisation, longtemps restreinte à un petit nombre de centres, dont l'un aux proportions démesurées, s'est effectuée jusqu'ici dans des conditions plus ou moins désordonnées — faisant surgir de nombreux et difficiles problèmes sociaux.

Mais le moment paraît venu où son énorme potentiel ayant, du fait des progrès techniques et de l'expansion générale de l'économie, acquis sa pleine signification, la province va être en état d'offrir sur toute l'étendue de son territoire, des possibilités d'établissement proportionnées au rythme de croissance de sa population. Une ère s'ouvre qui pourrait être pour elle l'occasion d'un complet épanouissement de ses effectifs humains en quantité et en qualité. Mais du fait que, dans l'évolution de la conjoncture américaine elle accède à l'industrie généralisée plusieurs années après les régions voisines, elle va devoir, pour profiter pleinement des circonstances nouvelles, fournir un effort d'aménagement du territoire et d'organisation des services, d'autant plus puissant et attentif que, par ailleurs, sa situation géographique ne la favorise pas complètement. Si elle a facilement accès aux routes du commerce, la plus grande partie de son territoire n'est pas au centre de convergence et, par conséquent, elle peut difficilement parvenir à un degré de concentration économique comparable à celui de la zone dont nous parlions

---

(1) Annexe 9, tableau 2.

(2) Voir *Le fait démographique*, cinquième Partie, première section, chap. II.

(3) Annexe 9, tableaux 6 à 25.

plus haut. Cela veut dire que les ressources naturelles sont et demeureront son principal facteur d'industrialisation, à exploiter surtout en vue des marchés éloignés comme à l'heure actuelle le papier, l'amiante, le cuivre, le fer, l'aluminium, etc. Ses ressources étant elles-mêmes très dispersées, la Province ne peut compter sur le développement des industries de transformation que dans la mesure où le permettront soit les marchés créés localement par l'exploitation des ressources naturelles, soit sa prépondérance dans tel ou tel type de production — électrochimie, électrométallurgie par exemple.

Outre les conditions économiques décrites ci-dessus doivent entrer en ligne de compte et sa situation démographique et ses responsabilités sociales et culturelles. Deux grandes séries de mesure vont donc s'imposer comme lignes de forces de sa politique à venir.

### Mesures d'ordre économique

L'électricité, la forêt et les mines, sont largement inter-dépendantes. Si, en effet, l'électricité est nécessaire à l'exploitation forestière et minière, celle-ci est nécessaire, du moins comme facteur de mise en marche, à l'industrie hydroélectrique. Or, l'intégration de ces grandes ressources dans une économie organique va, au cours des prochaines années, exiger de la Province un effort maximum :

1. d'aménagement hydroélectrique (centrales, lignes de transmission) afin d'assurer la force motrice aux centres industriels (miniers ou autres) en voie d'organisation et à tout nouveau centre que les découvertes minières ou le développement général de l'économie pourront au cours des prochaines années susciter. Il lui faut, pour deux raisons, intensifier la politique mise en marche depuis la fin de la dernière guerre:

a) Pour jouer pleinement son rôle de facteur d'industrialisation, l'électricité doit, en effet, être en telle abondance que les centrales disposent en tout temps d'excédents dont la vente à bas prix représente un bénéfice. Au surplus, les ressources de base de l'économie industrielle de la Province étant dispersées, l'électricité ne peut agir comme facteur de décentralisation que si cette surabondance est disponible dans toutes les régions.

b) L'énergie atomique ne sera pas avant plusieurs années une concurrente sérieuse de l'énergie hydroélectrique, mais il faut en prévoir l'avènement. Plus l'industrie hydroélectrique aura elle-même pris d'avance, mieux elle sera en état, ses frais d'établissement étant amortis, de résister à la concurrence atomique quand celle-ci entrera en ligne de compte.

2. de conservation et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles, d'expansion et de renforcement de l'économie rurale — politique dont les grandes lignes sont esquissées dans les chapitres I et III ci-dessus. La première assure les fondements de l'économie industrielle. Quant à la seconde, elle est d'autant plus importante que dans une économie industrielle dispersée, elle organise les espaces intermédiaires, et qu'elle est ainsi l'un des principaux moyens dont dispose la Province d'étendre son marché intérieur, d'augmenter le degré de concentration et la consistance de son économie et, du même coup, ses virtualités d'expansion et de diversification.

3. de construction de routes afin de rattacher les centres industriels nouveaux au réseau général de circulation de la Province et du pays. Sans doute, comme nous l'avons noté déjà, faut-il espérer que le gouvernement fédéral verra à assurer à la Province les chemins de fer dont elle a besoin. Mais désormais, la route est une nécessité économique. Elle a sa fonction propre, en relation avec les autres modes de transport. Surtout dans la province de Québec où le territoire est constitué de telle sorte que seule la route peut le desservir en tous ses points. D'après les estimations qu'il nous a été possible de faire, le budget routier global de la Province pour les dix ou douze années à venir représentera une moyenne de \$130 millions par année. Cela en supposant que le dollar conserve sa valeur actuelle et que rien n'oblige la Province à accélérer ses projets.

4. d'organisation des services municipaux : voirie, aqueduc, égout, etc. Ce point étant étudié ailleurs, contentons-nous de rappeler que de bons services municipaux sont un facteur important de localisation de l'industrie et donc, de décentralisation industrielle.

### Mesures d'ordre social

L'objet de l'économie c'est l'homme, son bien-être, son épanouissement; l'agent actif de la prospérité économique c'est aussi l'homme, de sorte que dans cet ordre d'idée tout commence et tout finit par lui. Il n'est d'effort économique valable et fécond que si les hommes sont préparés à la fois à le fournir et à l'utiliser au mieux de leurs intérêts. D'où, dans la Province et dans l'état actuel de la conjoncture, le double effort suivant s'impose :

1. Développement des écoles, multiplication et renforcement des institutions d'enseignement et de culture<sup>1</sup>. Sur ce sujet non plus nous

---

(1) Chap. VI et VII *L'enseignement*, cinquième Partie, première section.

ne voulons pas insister, l'enseignement et les oeuvres de culture faisant l'objet de chapitres distincts. Il se dégage de ces études que d'ici dix ans la Province sera appelée à doubler son outillage scolaire au niveau élémentaire et au niveau secondaire et à l'augmenter considérablement au niveau supérieur. Si les prochaines générations doivent bénéficier entièrement de l'expansion économique qui commence et y contribuer efficacement, il faut que la faculté leur soit assurée de s'y préparer. Pour répondre au progrès industriel des dernières années, la Province a organisé un réseau important d'écoles techniques et professionnelles : effort à continuer dans les perspectives professionnelles que laisse entrevoir l'avènement d'industries nouvelles. Mais il doit être doublé d'un effort de plus grande envergure encore, portant sur l'enseignement secondaire, l'enseignement universitaire, les centres de recherches (scientifique, économique, sociologique, historique, juridique, etc.). Les initiatives dont nous avons parlé jusqu'ici : électricité, routes, mines, agriculture, arts forestiers, etc., ne seront des instruments de progrès que si la population en général est apte à en obtenir le rendement maximum.

2. D'organisation d'un régime de sécurité sociale adapté aux besoins et à la tradition culturelle de la population <sup>1</sup>. Le rôle de la Province dans la Confédération étant ce qu'il est, la politique culturelle et la politique sociale ont pour elle une signification qu'elles n'ont pas ailleurs. L'avenir de la culture et de la civilisation canadienne-française dépend de l'effort de pensée et de création à fournir dans ces deux domaines. D'ailleurs, avec la généralisation des techniques et des modes standardisés de production, d'échange et de communication, et l'uniformisation corrélative des conditions de travail, l'organisation économique proprement dite se prête de moins en moins à l'innovation créatrice, aux manifestations de culture. Du point de vue conservation et épanouissement d'une culture particulière, l'importance croît en conséquence des institutions d'enseignement qui en sont les centres d'explicitation et des institutions sociales qui, du fait qu'elles en procèdent, tendent spontanément à maintenir et à renouveler la culture. A une économie et à un régime social standardisés correspondent inévitablement, à plus ou moins brève échéance, une culture et des esprits standardisés. Mais la création d'institutions sociales originales suppose une pensée originale et donc un effort préalable de culture; et c'est en cela d'abord que la province de Québec saura faire oeuvre distincte au sein de la communauté canadienne.

Ces diverses politiques d'un caractère particulièrement urgent n'excluent évidemment pas celles dont le gouvernement de la province devra

---

(1) Chap. V, *La sécurité sociale*, cinquième Partie, première section.

continuer d'assumer le fardeau dans les autres domaines de sa juridiction, fardeau qui ira lui-même croissant au rythme de la croissance de la population.

C'est donc dans cette triple perspective économique, sociologique et démographique, que doivent être évalués les besoins financiers de la province. Il ne s'agit pas de savoir si elle a "droit" à telle ou telle part proportionnelle de ses propres ressources fiscales, il s'agit de savoir si, sans imposer à ses contribuables un fardeau excessif, elle pourra disposer des ressources financières qu'exige l'état actuel de sa conjoncture sociale et économique. La question peut être posée en termes d'autant plus nets que, d'une part, l'attitude du gouvernement fédéral depuis une dizaine d'années l'a frustrée de sommes énormes dont elle avait grand besoin, et que d'autre part, en développant son économie elle enrichit le pays, et enrichit ainsi les sources dont le gouvernement fédéral lui-même tire ses propres revenus.

## LES BESOINS FINANCIERS DE LA PROVINCE DE QUEBEC

Les chapitres qui précèdent étudient le passé alors que celui-ci envisage l'avenir. Il n'est évidemment pas facile de prévoir, pour une longue période, les besoins financiers d'une province en plein développement industriel et humain. Même quand il s'agit d'une période aussi courte que douze mois, il y a souvent un écart sensible entre les prévisions et la réalité. Dans la conjoncture économique actuelle, alors que l'activité dans certains secteurs paraît voisine de sa limite d'efficacité, bien des imprévus échappent à toute mesure.

De plus, la situation internationale peut à un moment donné déterminer des changements profonds dans le sens d'une plus ou moins grande exigence des besoins courants. Les initiatives des autres provinces canadiennes peuvent, à leur tour, avoir des répercussions sensibles sur les attitudes du Québec et entraîner des modifications notables de la politique économique prévue.

Cependant, dans l'hypothèse d'une stabilité relative de la situation internationale actuelle et du développement parallèle des autres parties du pays, il ne semble pas déraisonnable de chercher à déterminer, à la lumière du passé, des progrès récents, des demandes et suggestions faites dans les nombreux mémoires soumis à notre Commission<sup>1</sup>, les déboursés minimums qu'exigeront les fonctions provinciales dans une dizaine d'an-

---

(1) En appendice au présent volume, nous présentons un sommaire des besoins financiers tels qu'exposés dans les mémoires soumis à notre Commission.

nées, soit en 1964-65, selon un ordre de grandeur suffisamment approché. Cette période est assez longue pour permettre une planification des diverses activités en cause, assez brève cependant pour permettre une certaine vision des objectifs à atteindre. Nous supposons que 1) l'inflation est à peu près enrayée au Canada et que la stabilité relative des prix des trois dernières années se maintiendra au cours de la prochaine décennie; 2) que la politique générale des divers ministères ne subira pas de changement radical, laissant de côté, pour fins de prévision, les recommandations que nous avons faites et que nous ferons ci-après. Nous nous en tenons à l'état de fait actuel. Nous pourrions formuler des prévisions empiriques en projetant tout simplement dans l'avenir les tendances observées au cours des dernières années. Mais l'établissement rationnel des prévisions que nous tentons ici tient compte d'un grand nombre de facteurs, les uns permanents, les autres variables et difficilement prévisibles.

Or les causes qui, dans le passé, ont affecté le plus les dépenses de la province, comme celles des municipalités et des commissions scolaires, sont à la fois d'ordre général, et d'ordre particulier. Parmi les causes d'ordre général on peut mentionner: les caractères physiques de la province de Québec (étendue, climat, etc...), le particularisme de la population, l'industrialisation de plus en plus poussée et l'urbanisation qu'elle a provoquée, la hausse continue des standards de vie, à laquelle il faudrait rattacher une certaine "psychologie sociale" qui se traduit par des exigences croissantes à l'endroit de l'administration publique. Les causes d'ordre particulier varient avec les diverses catégories de besoins dans l'espace et le temps et feront l'objet d'une étude à part.

Le tableau I qui suit établit, par catégories, les besoins de la province de Québec pour l'année 1964-65 par rapport à 1945, 1952 et 1954-55. Onze catégories de dépenses sont particulièrement envisagées: législation, administration, protection de la personne et de la propriété, transports et communications, santé, travail, allocations sociales, services récréatifs et culturels, enseignement, ressources naturelles et service de la dette<sup>1</sup>. Les déboursés qui n'appartiennent pas directement à l'une ou à l'autre de ces catégories apparaissent sous les titres "divers" et "autres dépenses".

L'ensemble de ces dépenses a entraîné des déboursés de \$353 millions en 1954-55<sup>2</sup>, soit 3.3 fois autant que dix ans plus tôt, ou une augmentation de \$246 millions en dollars courants. Mais si on élimine le

---

(1) Ch. III, deuxième Partie, p. 223 et suivantes.

(2) Chapitre X, deuxième Partie, page 385.

facteur inflation, les dépenses n'équivalent actuellement qu'au double de celles de 1945 et, selon nos prévisions, elles devraient se chiffrer par \$654 millions en 1965, soit 1.85 fois autant qu'en 1955. C'est ce qui ressort des tableaux I et II. En raison du fait que certaines dépenses ont augmenté beaucoup plus vite que d'autres depuis dix ans, en raison aussi du degré d'urgence des besoins selon les diverses catégories, il faut prévoir que certains déboursés augmenteront à un taux sensiblement égal à la moyenne générale de 85 %, d'autres à un taux plus élevé et d'autres à un taux moindre.

Un accroissement supérieur à la moyenne est prévu pour les services récréatifs et culturels, les ressources naturelles et les industries primaires, l'enseignement, les transports et communications et la santé; un accroissement inférieur à la moyenne est prévu pour les allocations sociales si le régime actuel est maintenu, le service de la dette, la protection de la personne et de la propriété, la législation, le travail et l'administration. Au tableau II, les principales catégories de dépenses sont classées selon leur indice d'accroissement de 1964-65, par rapport à 1955.

Par ordre d'importance relative dans l'ensemble du budget de la Province, les catégories de dépenses se classeraient comme suit en 1964-65 par rapport à 1954-55 :

	1954-55	1964-65
	(Dépenses) réelles	(Estimation)
	%	%
Transports et communications .....	27.0	27.3
Enseignement .....	21.2	22.5
Santé .....	18.3	19.2
Ressources naturelles et industries primaires.....	10.4	11.2
Service de la dette .....	6.8	6.1
Allocations sociales .....	4.8	4.5
Protection, personne et propriété .....	4.1	3.8
Administration .....	4.5	3.1
Divers .....	1.2	0.8
Travail .....	0.6	0.6
Divers (santé et bien-être) .....	0.5	0.4
Services récréatifs et culturels .....	0.2	0.3
Législation .....	0.4	0.3

L'ordre d'importance est le même dans les deux années considérées, à l'exception, entre autres, de l'administration et de la législation, pour lesquelles les dépenses seront relativement moindres qu'actuellement même si, en valeur absolue, elles représenteront des montants plus élevés.

TABLEAU I

Dépenses de la province de Québec par catégories principales,  
1945, 1952, 1954-55 et prévisions pour 1965<sup>1</sup>

(en dollars et en pourcentage)

Catégories de dépenses	1945		1952		1954-55		1964-65	
	\$'000	%	\$'000	%	\$'000	%	\$'000	%
Législation .....	1,267	1.2	1,218	0.4	1,389	0.4	1,800	0.3
Administration <sup>2</sup> ....	7,129	6.6	15,525	5.7	15,890	4.5	20,350	3.1
Protection de per- sonne et propriété	6,370	5.9	11,081	4.1	14,564	4.1	24,675	3.8
Transports et communications ..	21,726	20.3	83,779	30.9	95,268	27.0	178,450	27.3
<i>Santé et Bien-être social</i>								
Santé .....	12,156	11.3	36,949	13.6	64,598	18.3	125,400	19.2
Travail .....	831	0.8	1,861	0.7	2,166	0.6	3,800	0.6
Allocations sociales	7,951	7.4	14,016	5.2	17,005	4.8	29,400	4.5
Divers .....	37	—	1,492	0.5	1,945	0.5	2,600	0.4
Total.....	20,975	19.5	54,318	20.0	85,714	24.2	161,200	24.6
Services récréatifs et culturels .....	68	0.1	972	0.4	792	0.2	2,200	0.3
Enseignement .....	16,249	15.2	44,228	16.3	74,947	21.2	146,825	22.5
Ressources naturelles et industries primaires .....	16,609	15.5	30,967	11.4	36,822	10.4	73,500	11.2
Service de la dette	16,794	15.7	26,331	9.7	23,941	6.8	40,000	6.1
Autres .....	—	—	2,772	1.1	3,825	1.2	5,000	0.8
TOTAL.....	107,187	100.0	271,192	100.0	353,152	100.0	654,000	100.0

(1) Données normalisées pour fins de comparaison, d'après tableaux 4 et 55 du volume *Documentation*, partie I; Comptes publics et estimés faits par les experts de la Commission.

(2) Ne comprend pas les dépenses d'administration déjà réparties spécifiquement, sous les autres rubriques de dépenses, par catégories principales.

## TABLEAU II

### Indice d'accroissement des principales dépenses en dollars constants <sup>1</sup>

Catégories de dépenses	(1945 = 100)			(1955 = 100)	
	1945	1952	1955	1955	1965
Services récréatifs et culturels.....	100.0	843.0	707.8	100.0	277.8
Ressources naturelles et ind. prim.....	100.0	109.0	133.5	100.0	199.6
Enseignement .....	100.0	159.1	174.3	100.0	196.0
Santé .....	100.0	177.8	321.7	100.0	194.2
Transports et communications .....	100.0	225.3	263.8	100.0	187.2
Travail .....	100.0	130.8	156.7	100.0	175.4
Allocations sociales .....	100.0	103.3	130.0	100.0	172.8
Protection, personne et propriété .....	100.0	101.7	137.5	100.0	169.4
Service de la dette .....	100.0	92.0	85.7	100.0	167.1
Législation .....	100.0	56.1	65.9	100.0	129.5
Administration .....	100.0	127.3	134.0	100.0	128.1
<b>TOTAL.....</b>	<b>100.0</b>	<b>147.9</b>	<b>199.0</b>	<b>100.0</b>	<b>185.2</b>

(1) La conversion en dollars constants a été faite en utilisant non pas le facteur de correction (implicit price deflator) que l'on trouve dans les Comptes nationaux du Canada, mais l'indice général des prix de gros qui donne un ordre de grandeur évidemment différent, mais suffisamment approché de la réalité que nous tentons de mettre en lumière. Les deux facteurs de correction, dont il est question ici, ont leurs limites et leurs avantages.

Ce tableau montre que, bien que l'ensemble des dépenses devrait croître un peu moins d'ici 1965 qu'au cours des dix dernières années, l'indice d'accroissement sera plus élevé dans sept catégories de dépenses sur onze: ressources naturelles, enseignement, travail, allocations sociales, protection, service de la dette et législation. L'accélération des dépenses devrait être moindre aux chapitres des transports et communications, de la santé, de l'administration, des services récréatifs et culturels.

Pour répondre à ces dépenses, il y a lieu de prévoir des revenus au montant global de \$519 millions en 1964-65, soit une augmentation de 57% par rapport à 1954-55. Les sources principales apparaissent au tableau III. Cette évaluation est basée sur l'expérience des dix dernières années, à l'exclusion du facteur inflation. Nous référons aux seules sources présentes de revenu, sans tenir compte ni de la majoration possible, au cours des dix prochaines années, de certains impôts actuels, notamment dans le domaine des ressources naturelles, ni de l'adoption de nouveaux impôts bien que l'étude des finances publiques de la province révèle qu'au cours de la dernière décennie des impôts nouveaux ont été établis et certains autres majorés, ni du réaménagement fiscal que nous recommandons à la fin de ce rapport.

La comparaison des tableaux I et III révèle un déficit total de quelque \$135 millions, dont \$128 millions en immobilisation et \$7 millions en dépenses ordinaires (revenus : \$519 millions; dépenses : \$654 millions). Remarquons que le déficit prévu dans une dizaine d'années est a peu près celui que prévoit la province d'Ontario pour le présent exercice. De plus, la province de Québec est de toutes les provinces canadiennes celle qui porte le moins de dette par tête de population, ayant autant que possible cherché à solder ses dépenses courantes et ses immobilisations à même ses revenus annuels. Bien qu'il soit possible à l'administration de recourir plus que par le passé à l'emprunt pour ses dépenses d'immobilisation on ne peut s'attendre à beaucoup d'élargissement dans ce domaine.

Il ne sera pas non plus facile de diversifier les impôts ou de majorer ceux qui existent déjà, surtout si on tient compte du fait que le revenu personnel dans le Québec est actuellement plus bas per capita que la moyenne du pays. Enfin, le pourcentage du produit national brut sur le plan du Québec affecté à l'impôt ne peut guère être augmenté, du moins en dehors d'un état d'urgence, sous peine d'accentuer l'évasion fiscale, de nuire à l'efficacité économique, ou de modifier les modes de vie de la population.

D'après une évaluation faite par les experts de notre Commission, l'ensemble des taxes perçues dans le Québec s'élevaient en 1952 à \$1,294 millions, soit 23.7% du produit national brut évalué à \$5,477 millions pour la Province<sup>1</sup>. Or, le gouvernement fédéral prélevait 74.1% de ces impôts, le gouvernement provincial 14.6% et les municipalités 11.3%. On peut donc de nouveau poser la question : est-il normal que le gouvernement central continue encore longtemps de prélever sur les contribuables du Québec les trois-quarts de ce qu'ils versent au fisc, laissant aux gouvernements locaux, pour les multiples responsabilités dont la constitution les a investis, seulement le quart de ce qui est perçu sur leur propre territoire?

Pour comprendre l'étendue des besoins de la province, il faut passer en revue les fonctions de l'Etat, c'est-à-dire chacune des grandes catégories de dépenses, selon les données générales du tableau I.

Viennent en premier lieu, bien qu'elles ne représentent qu'une part relativement faible du budget, les dépenses inhérentes au fonctionnement de l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs essentiels, c'est-à-dire les dépenses relatives à la législation, à l'administration et à la protection de la personne et de la propriété.

---

(1) Tableaux 19 et 116, du volume *Documentation*, partie I.

**TABLEAU III**  
**Revenus de la province de Québec, par catégories principales,**  
**1954-55 et prévisions pour 1964-65**  
**(en dollars et en pourcentage)**

Revenus par catégories principales	1954-55		Prévisions pour 1964-65	
	\$'000	%	\$'000	%
<i>Provenant d'impôts et droits :</i>				
Corporations — Capital .....	14,776	4.4	24,000	4.6
Profits .....	50,648	15.3	85,000	16.4
Total.....	<u>65,424</u>	<u>19.7</u>	<u>109,000</u>	<u>21.0</u>
Successions .....	14,798	4.5	24,000	4.6
Gazoline .....	59,720	18.0	90,000	17.3
Vente au détail (voir aussi Fonds d'Education) .....	22,627	6.8	36,000	6.7
Tabac .....	12,312	3.7	18,000	3.5
Sur le Revenu .....	25,223	7.6	37,500	7.2
<i>Fonds d'Education :</i>				
Vente au détail .....	21,400	6.5	35,000	6.7
Raffineries de pétrole et réseaux téléphoniques .....	1,263	0.4	3,000	0.6
Revenus sur kilowatts-heures d'électricité générée .....	2,596	0.8	3,750	0.7
Droits de coupe .....	631	0.2	1,000	0.2
Contribution de la Commission Hydroélectrique de Québec .....	2,800	0.8	2,800	0.5
Total.....	<u>28,730</u>	<u>8.7</u>	<u>45,550</u>	<u>8.7</u>
<i>Assistance Publique :</i>				
Divertissements .....	4,845	1.5	8,000	1.5
Taxe d'hôpital (repas) .....	4,447	1.3	5,500	1.1
Total.....	<u>9,292</u>	<u>2.8</u>	<u>13,500</u>	<u>2.6</u>
Autres .....	1,554	0.5	2,250	0.4
Total (provenant d'impôts et droits) .....	<u>239,680</u>	<u>72.3</u>	<u>374,800</u>	<u>72.1</u>
<i>Provenant de licences, permis et redevances :</i>				
Véhicules — automobiles .....	24,701	7.4	38,000	7.3
Assistance publique .....	219	0.1	500	0.1
Ressources naturelles .....	22,640	6.8	43,917	8.5
Divers .....	934	0.3	1,500	0.3
Total.....	<u>48,494</u>	<u>14.6</u>	<u>83,917</u>	<u>16.3</u>
<i>Provenant de la Commission des Liqueurs :</i>				
Impôt spécial sur les spiritueux ....	1,553	0.5	2,200	0.4
Permis et droits .....	10,453	3.0	15,000	3.0
Compte de commerce (incluant \$1,000,000 versé à l'assistance publique) .....	22,681	6.9	31,000	6.0
Total.....	<u>34,687</u>	<u>10.4</u>	<u>48,200</u>	<u>9.3</u>
<i>Provenant d'autres sources :</i>				
Subside en vertu de la Constitution	3,173	1.0	4,000	0.8
Honoraires et services divers .....	4,056	1.2	6,048	1.2
Intérêts et amendes, etc. ....	1,759	0.5	2,035	0.3
Total.....	<u>8,988</u>	<u>2.7</u>	<u>12,083</u>	<u>2.3</u>
<b>TOTAL DES REVENUS.....</b>	<b>331,849</b>	<b>100.0</b>	<b>519,000</b>	<b>100.0</b>

## Législation

La législation a coûté à la province en moyenne \$1.3 millions de 1945 à 1955. L'augmentation des dépenses en dollars courants pour les dix dernières années n'a été que de 10% environ, augmentation très inférieure à celle de la population et surtout à celle des biens et services pour la même période. Comme les dépenses en 1955-56 s'élèvent à \$1,389,000, il n'est pas exagéré, si l'on veut continuer à améliorer le fonctionnement du Parlement, de prévoir un montant de \$1.8 millions en 1965, soit une augmentation de 29%, ou l'équivalent de l'augmentation prévue pour la population elle-même. La législation ne représenterait que 0.3% du budget de la province en comparaison de 0.4% en 1955 et 1.2% en 1945.

## Administration

En 1955, les frais d'administration s'élevaient à \$15.9 millions. Ils représentaient 4.5% du budget et marquaient une augmentation sensible par rapport à 1945. Outre les dépenses du Ministère des Finances, ce poste comprend, comme nous l'avons dit ailleurs, le coût d'entretien, de réparation et d'aménagement des immeubles du Parlement et de l'administration, les déboursés pour les services d'arbitrage et d'urbanisme, ceux de l'office provincial de publicité, et tous les frais généraux qui ne sont pas directement affectés au fonctionnement d'un service particulier, mais contribuent au mécanisme de gestion dans son ensemble.

L'accroissement prévu des services de l'Etat dans tous les domaines, entraînera une augmentation correspondante des frais du Ministère des Finances et des services administratifs ainsi que des frais d'agrandissement et d'entretien des immeubles. On peut s'attendre à une augmentation du nombre des fonctionnaires comme aussi de leurs traitements, même si le coût de la vie se maintient au niveau actuel. Un montant minimum de \$20 millions environ sera donc requis pour l'administration: cela représenterait une hausse de 28% par rapport à 1955, — hausse correspondant tout simplement à celle de la population et demeurant bien inférieure à celle qui s'est accomplie dans d'autres domaines au cours des dix dernières années. Le fonctionnement de l'Etat provincial absorberait ainsi, en 1965, 3.1% du budget comparativement à 4.1% en 1955 et 6.6% en 1945.

## Protection de la personne et de la propriété

Pour accomplir sa double mission coercitive et judiciaire, facteur d'ordre intérieur, le gouvernement provincial a dépensé \$14.6 millions en 1955, soit 129% de plus qu'en 1945 en dollars courants. Parmi les principales dépenses, nous avons déjà signalé les traitements et salaires des fonctionnaires et des employés du département du Procureur général, ceux du personnel des palais de justice et des prisons, les sommes nécessaires à la Sûreté provinciale (police judiciaire, gendarmerie et police de la route), le coût de la régie des transports et des services publics, l'aide aux oeuvres qui luttent contre la délinquance juvénile, les frais du bureau des assurances, les subventions à différentes localités pour améliorer la protection contre les incendies.

L'augmentation des dépenses de protection, au cours des dernières années, s'explique sans doute par la hausse des prix, mais surtout par le développement de la population, sa concentration dans les villes et l'organisation de territoires nouveaux. Or la population devrait croître de 27 à 29% d'ici dix ans; de nouveaux centres miniers et industriels s'annoncent aux quatre coins de la province où plusieurs municipalités et villes nouvelles surgiront. Il faudra de nouveaux palais de justice et, peut-être aussi, de nouvelles prisons sans compter les agrandissements; s'imposent également une augmentation des subventions, des traitements et salaires, une aide plus étendue aux régies des transports et des services publics. On prévoit qu'un minimum de \$24.7 millions sera affecté à la protection de la personne et de la propriété en 1965, soit une augmentation de 70% sur 1955. Les sommes affectées à la protection représenteraient donc 3.8% du budget comparativement à 4.1% en 1955 et 5.9% en 1945.

Comme on vient de le démontrer, les fonctions essentielles du gouvernement provincial, législation, administration et protection, n'absorberont ensemble qu'une part relativement faible du budget total, soit 7.2% en 1965 en comparaison de 9.0% en 1955 et 13.7% dix ans auparavant. Il en est autrement des autres fonctions de l'Etat.

## Transports et communications

On l'a vu au chapitre sur les dépenses de la province de Québec<sup>1</sup>, les transports et communications, la route principalement, constituent l'une des conditions importantes du développement économique. Un bon

---

(1) Vol. I, deuxième Partie, chapitre III, p. 223 et suivantes.

réseau de routes s'impose d'autant plus que la province de Québec, la plus vaste du pays, est la moins favorisée du point de vue des chemins de fer: un mille de chemin de fer par 123 milles de superficie alors que la moyenne du Canada est de un mille de chemin de fer par 89 milles carrés. A ce point de vue, c'est la province d'Ontario qui est la mieux servie, avec 10,400 milles de voies ferrées ou 24% du total du Canada, puis la Saskatchewan (20.3%) l'Alberta (13.0%) le Manitoba (11.6%) et enfin le Québec (11.2%). Si on compare la longueur des voies ferrées à l'importance de la population, le Québec est encore dans une situation moins favorable que les autres provinces, comptant 1.1 mille de chemin de fer par mille personnes, alors que la moyenne du pays est de 2.9.

En trois ans (1951 à 1953), le Ministre de la Voirie à lui seul a dépensé \$225 millions, soit en moyenne \$75 millions par année. Quels seront les déboursés en 1965 alors que le nombre des automobiles aura augmenté d'environ 60%, et la population de plus d'un million d'âmes? En supposant que les prix se maintiennent à leur niveau actuel, les dépenses totales pour fins de transports et communications (ponts et routes en particulier) seront, d'après le tableau I, de l'ordre de \$178 millions par année, soit une augmentation de 87.2% par rapport à 1955. Ce chiffre comprend les dépenses des ministères de la Voirie, des Travaux publics, de la Colonisation et des Mines pour la construction et l'entretien des routes et des ponts.

Ce montant pourrait être réparti selon l'ordre suivant, basé sur la situation en 1952 et 1955 (en millions de dollars) :

	<u>1952</u> <sup>1</sup>	<u>1955</u> <sup>2</sup>	<u>1965</u> <sup>3</sup>
Ministère de la Voirie .....	66.8	79.5	156.4
Ministère de la Colonisation .....	4.5	4.7	5.0
Ministère des Mines .....	1.1	6.5	10.0
Ministère des Travaux publics .....	<u>11.4</u>	<u>6.5</u>	<u>7.0</u>
<b>TOTAL</b>	<u>83.8</u>	<u>95.2</u>	<u>178.4</u>

(1) Comptes publics de la province de Québec, 1952.

(2) Etat sommaire des revenus et dépenses de la province de Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 1955.

(3) D'après les besoins des divers secteurs intéressés aux transports et communications.

Le chiffre global pour 1965, à première vue, peut paraître élevé, mais après analyse il semble à peine répondre aux besoins essentiels.

En effet, de 1945 à 1955, comme le montre le tableau IV, les dépenses relatives aux transports et aux communications ont été multipliées par 2.6 en dollars constants alors qu'elles avaient plus que quadruplé en dollars courants. Cela veut dire qu'au cours des dix dernières années, les besoins n'ont pas été loin de tripler; d'après nos calculs, ils doubleraient à peine. Nos prévisions sont donc très conservatrices.

**TABLEAU IV**

**Accroissement apparent et réel des besoins des transports et communications de 1945 à 1965 <sup>1</sup>**

Années	<i>Dépenses en millions de dollars</i>		<i>Indice d'accroissement</i>	
	\$ courants	\$ constants	\$ courants	\$ constants
1945 .....	22.0	16.7	100.0	100.0
1948 .....	53.5	27.7	243.2	165.9
1949 .....	82.9	41.8	376.8	250.3
1950 .....	57.5	27.2	251.3	162.9
1951 .....	54.8	22.8	249.0	136.5
1952 .....	83.8	37.1	380.9	222.1
1955 .....	95.3	43.6	453.1	261.1
1965 .....	178.4		(187.2) <sup>2</sup>	

(1) D'après les tableaux 4 et 5 du Volume *Documentation*, Partie I, où les chiffres ont été normalisés pour fins de comparaison; aussi d'après l'estimé fait par les experts de la Commission.

(2) 1965 par rapport à 1955, dans l'hypothèse où les prix resteront stables.

La situation actuelle de la voirie aura une influence prépondérante sur tous les postes de dépenses. Or l'inventaire des chemins de la province de Québec s'établissait ainsi au 31 mars 1955 :

Chemins de première classe (grandes routes) .....	6,571 milles
Chemins de deuxième classe (routes améliorées ne faisant pas partie du réseau des grandes routes) .....	23,083 "
Chemins de troisième classe (chemins de terre) .....	12,744 "
Total .....	42,398 "

Les dépenses relatives aux transports et aux communications peuvent se ramener à trois grandes catégories d'importance inégale : administration, entretien, construction ou réfection. D'après une répartition effectuée par les experts de la Voirie, les déboursés pourraient en 1965 se présenter ainsi par rapport à 1955 :

	1955	1965
Administration .....	2.5	4.9
Entretien .....	40.3	75.1
Construction ou réfection .....	52.4	98.4
Total	95.2	178.4

Une étude rapide de ces trois catégories de dépenses fera mieux comprendre la situation.

### *Administration*

L'administration comprend les traitements des fonctionnaires du service intérieur et extérieur, leurs dépenses de voyage et leurs frais de bureau, mais n'inclut pas les déboursés relatifs à l'arpentage et à la surveillance des travaux de construction. Bien que l'on puisse prévoir une augmentation du personnel et des services, l'administration ne représentera pourtant encore que 2.6 à 2.9% du budget des transports et communications en 1965 en comparaison de 2.7% en 1953 et de 7.7% en 1934.

### *Entretien*

Rappelons que le Ministère de la Voirie et les services correspondants dans les autres ministères mettent au premier plan l'entretien des quelque 26,000 milles de chemins améliorés, préservant ainsi le capital de \$500 millions engagé dans les routes. L'entretien comprend à la fois l'entretien d'été et l'entretien d'hiver.

Les problèmes que posent l'entretien d'été sont nombreux et coûteux. En premier lieu, la longueur des routes ne restera pas stationnaire.

D'ici une dizaine d'années, les municipalités ou le gouvernement auront amélioré, au moins en gravier, la moitié des quelque 13,000 milles de chemins de terre et terminé 3,000 milles dont l'amélioration est déjà partiellement faite. En raison de l'essor minier et du développement de la colonisation, quelques milliers de milles s'ajouteront au réseau entretenu par le gouvernement. Dans les abords des régions urbaines, il faudra construire de nouvelles routes pour faciliter la circulation, assurer la sécurité des voyageurs, conserver le tourisme et développer le commerce. Il s'ensuivra nécessairement une augmentation des dépenses d'entretien.

En second lieu, les exigences du public en général sont croissantes : lutte contre la poussière, nettoyage et embellissement des grandes routes, notamment des ronds-points, des îlots de circulation, des approches des ponts, des terre-pleins, etc. On demande de plus en plus l'établissement de terrains de stationnement et de piques-niques, de belvédères, de postes d'observation et même de véritables parcs. Tout cela évidemment pèse sur le budget de l'entretien.

Au nombre et au poids croissants des véhicules s'ajoute la rapidité de la circulation qui accélère la désagrégation des meilleurs revêtements. Cette situation se complique du facteur climat. Ainsi l'entretien d'hiver a des conséquences fâcheuses en fonction de l'entretien d'été. Inutile d'entrer ici dans les détails : malgré les précautions diverses et coûteuses que l'on peut prendre, l'entretien d'hiver et le dégel causent des dommages élevés à des milliers de milles de chemin dont le revêtement de gravier est encore insuffisant. Depuis plusieurs années, le Ministère dépense à recouvrir les chemins plusieurs millions de dollars, en plus des montants consacrés à l'entretien ordinaire. Les revêtements bitumineux doivent aussi être renouvelés périodiquement, car les intempéries et le transport détériorent les chaussées les plus solides.

Le coût ordinaire de l'entretien d'été dépassait \$21 millions en 1953 et atteindra les \$50 millions dans dix ans, compte tenu des circonstances que nous venons d'indiquer. L'entretien d'été nécessite l'engagement de 10,000 cantonniers et ouvriers, l'achat et l'entretien d'outillage, l'établissement et l'exploitation de nombreux garages, ateliers, bureaux, etc. Le coût de l'entretien d'été est passé de \$370 par mille en 1944-45 à \$820 en 1953 en raison de l'augmentation des salaires, du prix des matériaux et surtout d'un standard de travail plus élevé.

A cause de l'expansion rapide des routes asphaltées (4,000 milles environ de nouveaux revêtements en neuf ans), il faut augmenter constamment l'outillage nécessaire à l'entretien de ce genre de revêtement,

tout en conservant et en augmentant également l'outillage d'entretien des chemins de gravier. On peut aussi prévoir que dans un avenir prochain les divisions de voirie dépasseront sensiblement leur nombre actuel.

Quant à l'entretien d'hiver, la longueur des chemins à la charge entière du gouvernement est passée de 1,844 milles en 1949-50 à 3,333 milles en 1952-53 et a entraîné pour cette dernière année une dépense de \$5 millions, y compris les subventions aux municipalités. La longueur totale des voies entretenues atteignait 25,485 milles en 1952-53, comparativement à 7,100 milles en 1949-50. Or les municipalités cherchent à faire élever le taux des subventions parce qu'elles ne suffisent plus à porter le fardeau. L'entretien d'hiver a donné un nouvel essor au transport des voyageurs et des marchandises. Le camionnage couvre toute la Province. On s'habitue aux itinéraires fixes pour les autobus à long parcours, avec horaires semblables à ceux de la saison d'été. En somme, la population considère qu'une route entretenue signifie une route sur laquelle on peut voyager par tous les temps et à une vitesse équivalente à celle de l'été. Etant donné l'attitude du public, on peut entrevoir l'entretien d'hiver des quelque 41,000 milles de routes comme une probabilité assez prochaine. La centralisation éventuelle des écoles et le transport des enfants en autobus accentueront le mouvement dans ce sens.

Or le coût moyen d'entretien d'hiver par le Ministère est de \$660 par mille, chiffre qui reflète le taux élevé de la main-d'oeuvre, de l'essence et l'outillage. Quant à l'entretien fait par les municipalités et les comtés, le coût en est assurément beaucoup moins élevé, mais la qualité du travail n'est pas la même. Dans l'hypothèse où en 1965 la presque totalité des routes serait entretenue en hiver par le Ministère de la Voirie, il en coûterait à peu près \$30 millions à la Province. Cette hypothèse sur laquelle sont fondées nos prévisions paraît tout à fait plausible en raison des tendances actuelles comme de l'essor des régions minières et des régions de colonisation.

### *Construction et réfection de routes*

La construction ou la réfection d'une route coûte de \$25,000 à \$100,000 par mille et parfois davantage, non compris le revêtement. A cause des conditions physiques de la Province, topographie et climat en particulier, les experts établissent le coût de construction à \$60,000 par mille en moyenne.

Les opérations sont ici de trois ordres : amélioration graduelle des quelque treize mille milles de chemins de terre, confection de ponceaux

et terrassement, pose d'une couche de gravier pouvant résister aux variations atmosphériques. Les besoins varient suivant les régions, comme en témoigne le tableau suivant :

### TABLEAU V

**Nombre de comtés de la province de Québec, selon leur proportion de chemins améliorés au 31 mars 1953**

Nombre de comtés	Pourcentage de la longueur des chemins améliorés
13	plus de 90%
21	de 80 à 90%
15	de 70 à 80%
8	de 60 à 70%
11	de 50 à 60%
6	de 40 à 50%
3	moins de 40%
Total 77	

D'après ce tableau, dans 28 comtés sur 77, moins de 70% du réseau routier sont améliorés. L'amélioration, même sommaire, de quelque 13,000 milles de chemin coûtera de cent cinquante à deux cents millions de dollars, soit une moyenne de huit à dix millions par année.

Si la Province doit pourvoir à l'amélioration de la voirie rurale, elle doit en même temps continuer la réfection ou la construction de grandes routes. Au cours des neuf années précédant 1953, on a revêtu d'asphalte plus de 3,800 milles de chemin et renouvelé les revêtements sur onze cent cinquante milles. Au cours des vingt prochaines années, on prévoit les travaux suivants dont au moins la moitié devrait être effectuée d'ici 1965 :

Renouvellement des revêtements bitumineux .....	3,000 milles
Réfection et amélioration des grandes routes .....	4,000 "
(Terrassement et gravelage)	
Amélioration des chemins municipaux (routes de comté)	13,000 "

Construction de nouvelles routes .....	1,400 milles
Revêtements bitumineux nouveaux sur les grandes routes	3,000 "
Revêtements bitumineux sur les chemins municipaux ....	5,500 "

On prévoit en outre la construction de "routes-express" dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec, entreprises qui coûteraient aujourd'hui environ \$125,000,000. Ces routes devraient être à accès contrôlé et sans passage à niveau. Les prévisions tiennent aussi compte de la construction des grands ponts sur les routes ordinaires et sur les "routes-express", mais négligent les projets de chemins et routes-express qui relèvent de la juridiction propre des villes.

Nous tenons enfin compte des besoins de la colonisation et des territoires miniers. L'industrie minière qui, d'ici 1973, prévoit-on, triplera la valeur de sa production de 1952, exigera en construction de routes, un montant minimum de \$20 millions par année.

Les entreprises de construction ou de réfection représentent le gros du travail et des dépenses. Le montant de quelque \$103 millions prévu à ce poste pourrait bien d'ici 1965 ne suffire qu'aux besoins les plus urgents.

### Santé et bien-être social

Les prévisions groupées sous ce titre comprennent, comme l'indique le tableau I, trois catégories principales : santé, travail et allocations sociales. Elles sont fondées sur l'hypothèse que le régime actuel est maintenu. Si, comme nous le recommandons plus loin, la sécurité sociale est transférée à la Province, les calculs ci-après devront être majorés des charges actuellement assumées par le gouvernement fédéral, elles-mêmes projetées dans le temps et ajustées selon l'augmentation de la population. Mais comme au transfert de la sécurité sociale correspondra le transfert de ressources fiscales précises, le problème financier de la Province ne s'en trouvera pas aggravé. On prévoit pour 1965 un budget de \$160 millions. Cela équivaldrait à 1.8 fois les déboursés correspondants de 1955, toujours dans l'hypothèse de la stabilité des prix. Le budget du bien-être social représenterait 24.6% du budget global de la Province, en comparaison de 20% en 1952 et 19.5% en 1945. Le sens des prévisions se dégage du tableau suivant.

**TABLEAU VI**

**Prévisions des dépenses relatives à la santé et au bien-être social  
en comparaison des dépenses de 1945 à 1955 <sup>1</sup>**

Années	En millions de dollars		Indice d'accroissement	
	\$ courants	\$ constants	\$ courants	\$ constants
1945 .....	21.0	15.9	100.0	100.0
1948 .....	31.5	16.3	150.0	102.5
1949 .....	39.6	19.6	188.6	123.3
1950 .....	46.8	22.1	222.8	139.0
1951 .....	56.7	23.6	270.5	148.4
1952 .....	54.3	24.0	258.6	150.9
1955 .....	85.7 <sup>3</sup>	39.2	408.1	246.5
1965 .....	160.2		(186.9) <sup>2</sup>	

(1) D'après les tableaux 4 et 5 du Volume *Documentation*, Partie I et les estimés faits pour 1965 par les experts de la Commission.

(2) 1965 par rapport à 1955.

(3) Le montant de \$85 millions se compare, sous certaines réserves, à celui qui a été établi pour 1952. Voir *La sécurité sociale*, chapitre V, de la Ve partie, vol. III.

**Santé**

La contribution de la Province à la santé a coûté \$64 millions en 1955, soit cinq fois plus qu'en 1945. En dollars de 1935-39, ce montant équivaut à \$29.6 millions ou 321.7% de celui de 1945. Nous prévoyons qu'il faudra \$125.4 millions en 1965 pour répondre à la demande, ce qui correspondrait à 1.9 fois le montant de 1955, lui-même équivalent à 3.2 fois les dépenses réelles de 1945. La santé absorbera ainsi dans 10 ans 19.2% du budget en comparaison de 18.3 en 1955. C'est ce que l'on constate à la lecture du tableau VII.

**TABLEAU VII**

**Prévisions des dépenses relatives à la santé en 1965 en comparaison  
des dépenses faites au cours de quelques années significatives <sup>1</sup>**

Années	En millions de dollars		Indice d'accroissement	
	\$ courants	\$ constants	\$ courants	\$ constants
1945 .....	12.1	9.2	100.0	100.0
1948 .....	19.1	10.0	157.8	108.7
1949 .....	26.3	13.3	217.3	144.6
1950 .....	31.0	14.6	256.2	158.7
1951 .....	37.1	15.4	306.6	167.4
1952 .....	36.9	16.3	304.9	177.2
1955 .....	64.6	29.6	533.9	321.7
1965 .....	125.4		(194.1) <sup>2</sup>	

(1) Tableau 4 et 5 du Volume *Documentation*, Partie I, et estimés faits par les experts de la Commission.

(2) 1965 par rapport à 1955.

Pour comprendre l'oeuvre du gouvernement provincial dans le domaine de la santé et prévoir les obligations qu'il devra à ce titre assumer au cours des prochaines années, il faut avoir une idée des organismes principaux qui lui servent d'intermédiaires.

L'administration et l'application des lois relatives à l'hygiène et à la santé publique relèvent du Ministère de la Santé. Outre l'administration générale, les principales divisions de ce Ministère sont : les unités sanitaires, l'assistance publique, les divisions de la tuberculose, de l'épidémiologie, des laboratoires, des maladies vénériennes, du génie sanitaire, de l'hygiène mentale, de l'hygiène industrielle, de la nutrition, de la démographie et du service médical aux colons.

En 1926-27, il existait quatre unités sanitaires dans la Province; aujourd'hui, il s'en trouve 67 qui desservent 78 comtés. Seules les villes de l'Île de Montréal et de l'Île Jésus et celle de Québec possèdent leurs propres bureaux de santé. Le coût des unités sanitaires pour l'année terminée le 31 mars 1954 était de \$2 millions, déduction faite de certaines contributions. Il faut prévoir qu'avec l'accroissement de la population, la diffusion de l'hygiène et de la médecine préventive dans les milieux ruraux, ces dépenses auront doublé dans dix ans.

Les dépenses de la Province pour fins de santé sont faites en grande partie en vertu de la loi de l'Assistance publique, adoptée en 1921, pour secourir les malades indigents hospitalisés dans un établissement reconnu d'assistance publique. En 1952, on comptait dans la Province 84 hôpitaux généraux de ce genre. Ce nombre ne comprend pas les hôpitaux de contagieux ni les hôpitaux spéciaux, c'est-à-dire ceux qui sont réservés aux convalescents, aux incurables et aux malades chroniques. Les hôpitaux généraux ont soigné 366,744 malades en 1952, soit une augmentation de 146,076 par rapport à 1945. Une proportion de 14.3% des malades traités dans les hôpitaux généraux ont bénéficié de l'Assistance publique. Le séjour d'un patient d'Assistance publique a été en 1952 de 19.6 jours, alors que le séjour moyen des autres malades était de 12.2 jours; les patients d'Assistance publique demeurent donc plus longtemps que les autres dans les hôpitaux.

Il convient d'ajouter que les hôpitaux de contagieux et les hôpitaux spéciaux ont une capacité de plus de 3,600 lits dont 2,900 environ sont des lits d'Assistance publique. La province compte sept hôpitaux publics pour malades mentaux, dont le total des patients était de 14,891 en 1951. Récemment, le gouvernement de la Province a annoncé la construction de trois nouveaux hôpitaux pour malades mentaux au coût total de \$60 millions et ayant une capacité d'environ 5,000 lits. En 1952,

la province comptait en outre, 5,272 lits réservés aux tuberculeux dans les sanatoriums et les hôpitaux. Pour être plus complet, il faudrait mentionner les institutions, au nombre de 145, qui reçoivent des vieillards ou des orphelins, institutions qui sont à la fois hôpital, hospice, orphelinat, etc. Enfin, il y a près d'une quarantaine de foyers ou agences sociales qui s'occupent spécialement de l'enfance abandonnée, des familles pauvres, du service social à domicile ou dans certaines institutions et qui organisent des services de placement. Ce tableau, bien qu'incomplet, donne une idée de l'étendue et de la variété des domaines que couvre l'Assistance publique.

Quant aux hôpitaux publics généraux de la province de Québec, la situation se compare assez bien, dans son ensemble, avec celle de n'importe quelle autre province. Mais, dans les grands centres et dans les villes d'importance moyenne, le nombre de lits est encore insuffisant. Le problème du manque de lits pour les malades chroniques et les convalescents sera encore aigu même lorsque les constructions en cours seront terminées. D'après les chiffres du Ministère de la Santé de Québec, division de l'Assistance publique, la quantité de lits pour malades chroniques, incurables, convalescents et enfants infirmes, aurait été, dans la Province, en 1951, de 4,450, soit un peu plus de 1.1 par 1,000 de population, alors que les standards sont de 2.75. Enfin le manque de lits pour ces catégories de malades se traduit par une moyenne d'hospitalisation très élevée, soit 12.6 jours, dans les hôpitaux généraux. La même situation prévaut à un degré moindre dans le Canada tout entier où la durée moyenne d'hospitalisation est de 10.1 jours comparativement à 8.3 jours aux Etats-Unis.

Compte tenu des standards actuels, voici, d'après une estimation de la Commission sur les problèmes hospitaliers<sup>1</sup>, le nombre de lits d'hôpitaux généraux que, pour répondre à l'augmentation de la population, la province de Québec devrait construire de 1953 à 1970 :

<i>Le 1er juin 1953 :</i>	
Population .....	4,300,000
Nombre de lits .....	22,700
<i>De 1954 à 1960 :</i>	
Augmentation de la population .....	400,000
Nombre de lits à ajouter .....	11,375
<i>De 1961 à 1970 :</i>	
Augmentation de la population .....	700,000
Nombre de lits à ajouter .....	5,075

(1) Tableau 14, page 72, Mémoire sur les problèmes hospitaliers soumis à notre Commission.

D'après ces données, si on veut ajouter 11,375 lits au coût moyen, de \$15,000 il faudra, de 1954 à 1960, un montant de \$171 millions, soit une moyenne annuelle de \$25 millions en immobilisation. De 1961 à 1970, il faudra une somme additionnelle de \$76 millions, soit en moyenne \$7.6 millions par année, à supposer que le coût d'un lit dans les hôpitaux généraux demeure le même. Le gouvernement provincial qui a versé pour la construction d'hôpitaux (généraux, spéciaux, sanatoria et hôpitaux pour maladies mentales) \$74.5 millions de 1944 à 1953, alors que le rythme de la construction d'hôpitaux était beaucoup moins marqué, devra déboursier à la même fin au moins le double annuellement d'ici 1965.

De plus, on prévoit que, dans toutes les catégories d'hôpitaux, les dépenses (traitements et salaires, approvisionnement, etc.) continueront de dépasser les revenus de gestion provenant principalement des patients et des subventions. On peut estimer les dépenses ordinaires et les dépenses en immobilisation des hôpitaux à \$106 millions au minimum en 1965 par rapport à \$87 millions en 1955. Cette prévision nous paraît bien conservatrice si l'on s'en tient simplement à la tendance des dix dernières années, comme l'indique le tableau suivant :

#### TABLEAU VIII

##### Prévisions des dépenses des hôpitaux en 1965 au regard des dépenses faites au cours de quelques années antérieures <sup>1</sup>

Années	En millions de dollars		Indice d'accroissement	
	\$ courants	\$ constants	\$ courants	\$ constants
1939 .....	28.5	28.5	100.0	100.0
1945 .....	37.8	28.6	132.6	100.3
1955 .....	87.3	39.9	306.3	140.0
1965 .....	105.6		(122.1) <sup>2</sup>	

(1) Tableau 118, Volume *Documentation*, partie I.

(2) 1965 par rapport à 1955.

Quoi qu'il en soit, de l'avis de la Commission sur les problèmes hospitaliers, la solution définitive aux problèmes des hôpitaux devrait

résulter d'un meilleur financement non seulement de l'hospitalisation des indigents, mais aussi des soins hospitaliers pour toutes les classes de la société, en particulier la classe à revenus moyens qui ne peut ni assumer de frais médicaux et hospitaliers coûteux ni recourir à l'Assistance publique. Tout en sauvegardant la liberté individuelle et en conservant aux institutions leur caractère charitable et bénévole, la solution qui semble la plus appropriée serait une meilleure adaptation des contrats d'assurance-maladie et d'hospitalisation aux besoins du public. Aussi la Commission sur les problèmes hospitaliers, interprète des hôpitaux, le Collège des Médecins et d'autres corps publics, recommandent-ils au gouvernement de la Province de procéder au plus tôt à l'établissement d'un régime général d'assurance-maladie, régie par les sociétés privées avec le concours de l'Etat selon des normes à définir.

## Travail

Les services qui ne rapportent aucun revenu au Ministère du Travail coûteront environ \$3.8 millions en 1965, soit \$1.6 millions de plus qu'en 1955. Cette somme couvre les initiatives du gouvernement concernant la protection du travailleur dans le cadre des mesures prises pour le développement du bien-être public, ainsi que les frais du conseil supérieur du travail, ceux du bureau de placement, de l'aide à l'apprentissage, de conciliation et d'arbitrage<sup>1</sup>. Les besoins seraient évidemment beaucoup plus étendus si la Province venait à assumer en tout ou en partie les frais qu'entraîne le chômage annuel ou saisonnier.

## Allocations sociales

Les allocations sociales comprennent ici l'assistance aux personnes âgées de 65 à 70 ans, l'aide aux mères nécessiteuses, les allocations aux aveugles et autres invalides dans le besoin. Il a fallu verser \$17 millions au total en 1955, ce qui représente, en dollars constants, un accroissement de 30% par rapport à 1945. Nous prévoyons une augmentation de \$1.2 millions annuellement ce qui porterait le montant requis en 1965 à \$29 millions, augmentation de 73% par rapport à 1955, comme le montre le tableau IX.

---

(1) Les lois du travail sont analysées dans l'annexe 6.

## TABLEAU IX

### Prévisions des déboursés pour allocations sociales en 1965 par comparaison avec les années antérieures depuis 1945<sup>1</sup>

Années	<i>En millions de dollars</i>		<i>Indice d'accroissement</i>	
	\$ courants	\$ constants	\$ courants	\$ constants
1945 .....	7.9	6.0	100.0	100.0
1948 .....	10.7	5.5	135.4	91.7
1949 .....	11.8	5.9	149.3	98.3
1950 .....	14.2	6.7	179.7	111.7
1951 .....	15.1	6.3	191.1	105.0
1952 .....	14.0	6.2	177.2	103.3
1955 .....	17.0	7.8	215.2	130.0
1965 .....	29.4		(172.9) <sup>2</sup>	

(1) Tableaux 5 et 6 du Volume *Documentation*.

(2) 1965 par rapport à 1955.

L'Assistance aux vieillards indigents (65 à 70 ans) a entraîné un déboursé de \$8.7 millions au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1954. Le nombre de vieillards est actuellement d'environ 110,000 et on peut prévoir qu'il atteindra 135,000 dans dix ans. Comme le nombre de personnes âgées qui, du 1er janvier 1952 au 31 mars 1953, ont bénéficié d'une allocation était de 37,000 et que le nombre de personnes éligibles aux prestations augmente d'environ 1,000 par année, on devra secourir environ 50,000 vieillards en 1965.

Dans l'hypothèse ou rien ne sera changé au régime actuel, les dépenses augmenteront d'un demi-million de dollars par année, pour atteindre \$14 millions dans 10 ans.

L'Assistance aux Mères nécessiteuses entraînait des déboursés de \$8 millions en 1953-54 alors que le nombre des bénéficiaires dépassait 17,000. Le nombre des mères réclamant une aide financière augmentant de 1,500 par année, il faut prévoir que les déboursés du gouvernement seront au moins équivalents, en 1965, à ceux des pensions aux vieillards de 65 à 70 ans dont nous venons de parler — une quinzaine de millions de dollars par année.

Quant aux allocations aux aveugles, elles ont légèrement dépassé le demi-million de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 1954.

Si les conditions actuelles d'octroi sont maintenues, le montant requis dans dix ans devrait approcher le million de dollars.

### Services récréatifs et culturels

Les réalisations et les besoins concernant les services récréatifs et culturels ont été analysés dans un chapitre spécial<sup>1</sup>. Les bibliothèques publiques, le théâtre, les activités musicales, artistiques, littéraires et scientifiques ont fait l'objet de nombreuses recommandations dans les mémoires soumis à notre Commission.

Nous prévoyons qu'en 1964-65 une somme de \$2.2 millions sera nécessaire pour répondre aux besoins des services récréatifs et culturels, montant qui ne paraît pas exagéré si l'on considère la diversité et le caractère des besoins en cause.

### L'enseignement

Dans nos chapitres sur l'enseignement, nous avons tenté l'évaluation des besoins pour les cinq prochaines années. Inutile par conséquent de refaire ici l'analyse des grands facteurs du problème financier : augmentation de la population d'âge scolaire, élévation du taux de fréquentation, intégration des institutions privées au régime financier des écoles publiques, création de nouveaux centres, définition des bases financières de la profession enseignante à tous les degrés. Il nous suffit de reprendre ici les mêmes hypothèses quant à la variation des facteurs essentiels (augmentation de la population scolaire et hausse du coût de l'enseignement per capita) et de calculer pour 1964-65 d'après les évaluations déjà faites pour 1960-61. Le même tableau nous servira de cadre.

---

(1) Voir ci-dessus, *La culture : réalisations et besoins*, chapitre IX.

TABLEAU X

Le partage institutionnel des dépenses de l'enseignement dans la province de Québec en 1964-65

(en millions de dollars)

Hypothèses	Dépenses totales (1964-65)	Gouver- nement 35%	Commis- sions sco- laires 40%	Autres institu- tions 25%
<b>A—Dans l'hypothèse où les populations scolaires augmenteraient au deux tiers du rythme constaté entre 1946-47 et 1952-53.</b>				
1—Si le coût per capita évolue comme au cours de la période 1944-45 à 1952-53 :				
a) Montant .....	369	129	147	93
b) Augmentation par rapport à 1952-53 .....	196	69	79	48
c) Augmentation constatée de 1944-45 à 1952-53.	112	41	39	32
2—Si le coût per capita est majoré de certaines améliorations dans les traitements du personnel enseignant catholique:				
a) Montant .....	400	140	160	100
b) Augmentation par rapport à 1952-53 .....	227	82	91	54
<b>B—Dans l'hypothèse où les populations scolaires augmenteraient au même rythme qu'entre 1946-47 et 1952-53.</b>				
1—Si le coût per capita évolue comme au cours de la période 1944-45 et 1952-53 :				
a) Montant .....	387	135	156	96
b) Augmentation par rapport à 1952-53 .....	215	78	87	50
2—Si le coût per capita est majoré de certaines améliorations dans les traitements du personnel enseignant catholique :				
a) Montant .....	418	146	167	105
b) Augmentation par rapport à 1952-53 .....	246	89	99	58

D'après les données de ce tableau et dans l'hypothèse où les populations scolaires augmenteraient aux deux tiers du rythme constaté en 1946 et 1952-53, la Province devrait déboursier au moins \$129 millions en 1964-65, si le coût per capita évolue comme au cours de la période 1944-45 à 1952-53; si le coût per capita est majoré de certaines améliorations aux traitements du personnel enseignant les dépenses seront de l'ordre de \$140 millions. Dans l'hypothèse où les populations scolaires augmenteraient au même rythme qu'entre 1946-47 et 1952-53, le gouvernement de la Province devrait verser \$135 millions en 1964-65 si le coût per capita évolue comme au cours de la période de 1944-45 à 1952-53; si le coût per capita est majoré de certaines améliorations dans les traitements du personnel enseignant, les dépenses d'enseignement à la charge de la Province devraient atteindre \$146 millions de dollars.

Le montant prévu au tableau I du présent chapitre, soit \$147 millions nous paraît donc répondre aux besoins réels. Il permettra le relèvement des traitements du personnel enseignant dans l'hypothèse la plus optimiste, à savoir le cas où les populations scolaires augmenteraient au même rythme qu'entre 1946-47 et 1952-53.

### *Enseignement universitaire*

Le nombre des étudiants inscrits dans les six universités de la Province a augmenté de 91% de 1945 à 1953. Dans dix ans, l'accroissement se fera diversement sentir selon les facultés et écoles universitaires comme par le passé, mais on peut prévoir que, dans l'ensemble, avec la hausse des inscriptions au cours secondaire, l'amélioration du niveau de vie de la population et le désir de plus en plus répandu chez les jeunes de faire des études supérieures, les inscriptions en 1965 seront deux fois plus élevées qu'actuellement. Or la moyenne annuelle des subventions du gouvernement de la Province aux universités, de 1951 à 1953, a été de \$4.4 millions, à l'exclusion de certaines subventions à des fins définies. De plus, en dépit des revenus plus élevés que les universités obtiennent des frais de scolarité, d'inscription et d'immatri-culation, l'année financière se solde ordinairement par un déficit. Les frais de scolarité ayant été récemment augmentés il n'y a guère lieu d'attendre de plus amples ressources de ce côté.

Dans l'ordre des dépenses en immobilisations, les besoins seront d'autant plus grands que dans plusieurs facultés et écoles les locaux sont déjà trop étroits, situation qui ne peut aller que s'aggravant. Enfin, faute de ressources, la recherche n'a pas été développée autant qu'elle

aurait dû l'être. Cette situation doit à tout prix être améliorée, la recherche étant au fondement même de l'enseignement universitaire.

Sans doute les universités pourront-elles recourir à des souscriptions publiques à des fins déterminées, mais pour leur fonctionnement régulier elles ne peuvent pas se passer de subventions qui, pour répondre aux besoins essentiels, devront être de l'ordre de \$10 millions en 1965<sup>1</sup>.

### *Enseignement secondaire*

Nous désignons sous ce titre l'enseignement classique traditionnel masculin et féminin ainsi que l'enseignement moderne. Le nombre des étudiants inscrits en 1965 dans les collèges aura à peu près doublé par rapport à 1955, du seul fait de l'augmentation de la population d'âge secondaire et de l'élévation du taux de fréquentation. Si la Province ajuste ses subventions aux inscriptions en prenant comme base les subventions de 1953 et 1954, ordinaires et extraordinaires, elle devra en 1965 verser aux collèges masculins \$8.2 millions ou environ 6% du budget de l'enseignement, comparativement à \$4 millions en 1954. Si elle acceptait les réformes proposées par la Fédération des collèges classiques, les montants à verser seraient de l'ordre de \$14 à \$16 millions en 1965, soit à peu près 12% du budget de l'enseignement, en comparaison de 2% en 1952-53.

En raison de l'évolution de structure actuellement en cours dans l'enseignement secondaire, il est difficile, sinon impossible, d'établir des prévisions valables. Tout dépend si, en dernière analyse et compte tenu de tous les facteurs, le gouvernement décidera ou non de traiter de la même manière les collèges classiques et les écoles publiques de même niveau<sup>2</sup>.

### *Enseignement pédagogique*

La pénurie actuelle de professeurs à tous les degrés de l'enseignement et l'accroissement prévu des inscriptions posent un problème sérieux aux écoles normales qui suffisent à peine à répondre aux besoins

---

(1) Au tableau 118, vol. *Documentation*, partie I, nous avons prévu un total de \$34.5 millions (dépenses ordinaires, \$26.2 millions; dépenses en immobilisation, \$8.3 millions) comme budget des dépenses des institutions d'enseignement secondaire et universitaire en 1965.

(2) Au tableau 118, vol. *Documentation*, partie I, nous avons prévu un total de \$26.3 millions (dépenses ordinaires, \$17.5 millions; dépenses en immobilisation, \$8.8 millions) comme budget des dépenses des institutions d'enseignement secondaire en 1965.

présents. Il faudra plus de professeurs et des professeurs formés dans des cadres pédagogiques mieux adaptés aux exigences de l'heure. De nouvelles écoles normales devront donc s'ouvrir. Il faudra aussi les spécialiser, dans l'enseignement technique par exemple. De même au niveau secondaire et même universitaire on peut prévoir que les subventions requises pour les centres de formation pédagogiques seront de \$4 à \$5 millions en 1965. Il faudra enfin tenir compte des écoles normales de religieux et de religieuses qui ne peuvent plus longtemps, sans l'aide généreuse de l'Etat, rendre les services que la société en attend.

### *Enseignement primaire*

Du seul fait de l'augmentation des naissances, il y aura en 1965 1,100,000 enfants dans les écoles primaires de la Province, dont au moins 922,000 dans les écoles catholiques, soit une augmentation de 43% par rapport à 1953. Si le taux de fréquentation atteint un niveau comparable à celui des meilleures années, l'accroissement de la population scolaire devrait être de l'ordre de 50%. Huit écoliers sur neuf seront au cours élémentaire; les autres se partageront entre le cours complémentaire et le cours supérieur. Il faudra donc bâtir de nouvelles écoles en nombre de plus en plus grand. Or le rythme d'endettement des commissions scolaires est d'environ \$8 à \$12 millions par année depuis 1946. Le gouvernement versait, en 1953, \$32.6 millions à l'enseignement primaire. Si on veut régulariser la situation financière des commissions scolaires, c'est-à-dire proportionner le rythme de l'endettement au rythme de l'extinction de la dette, il faudra probablement augmenter ce chiffre dans les proportions indiquées ci-dessus.

De plus, le phénomène d'endettement progressif des commissions scolaires s'est produit sans améliorations sensibles dans les normes pédagogiques traditionnelles. Enfin à leur niveau actuel les traitements des professeurs n'assurent pas le recrutement normal de la profession. Pour tenir compte de tous ces facteurs et de ceux qui ont été analysés dans le chapitre spécial sur l'enseignement, les subventions du gouvernement provincial à l'enseignement primaire devront en 1965 atteindre les \$75 et même les \$80 millions.

### *Enseignement spécialisé*

Dans l'hypothèse où le nombre des inscriptions dans les écoles professionnelles, élémentaires et moyennes (écoles d'arts et métiers, écoles techniques) évoluera comme durant la période 1941-42 à 1952-53, le coût de l'enseignement restant par ailleurs le même, il y aurait en 1965 environ

27,000 élèves inscrits aux cours réguliers du jour et 22,000 aux cours du soir, et les déboursés annuels seraient de l'ordre de \$14 à \$16 millions. Si on ajoute les écoles spéciales comme les écoles des beaux-arts, les écoles d'agriculture, les écoles ménagères, l'école de gardes-forestiers, les écoles de sourds-muets et d'aveugles, etc., les dépenses pourraient être de l'ordre de \$28 à \$30 millions. On sait déjà qu'en 1953 cet ensemble était formé de 781 écoles groupant 120,000 élèves. Les prévisions sont d'autant plus plausibles que la nécessité d'une bonne formation professionnelle est de plus en plus reconnue et que les entreprises commerciales et industrielles ont tendance à exiger une meilleure formation de leurs employés.

### **Ressources naturelles et industries primaires**

Il appartient au gouvernement provincial, non seulement de protéger les ressources naturelles dont le sol et le sous-sol sont si bien pourvus, mais d'en stimuler la mise en valeur. Afin d'inciter les particuliers et les entreprises à exploiter les richesses naturelles dans une province aussi vaste que le Québec, le gouvernement doit assumer les premiers frais d'administration et d'organisation économique et sociale. Cela exige l'investissement de capitaux importants qui ne trouvent pas dans le rendement des impôts une compensation immédiate. Les investissements à cette fin étaient en 1955 de l'ordre de \$36.8 millions en dollars courants ou \$16.8 millions en dollars constants. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'augmentation n'a été réellement que de 34.1%, soit un peu plus que l'augmentation de la population durant la même période. Il faut prévoir désormais un accroissement d'environ \$3.7 millions par année à partir du montant de 1955. Cela porterait le budget des ressources naturelles à \$73.5 millions en 1965. Ces prévisions nous paraissent cependant demeurer encore en deça des besoins. Elles n'engageraient que 11.2% du budget de la Province en comparaison de 10.4% en 1955 et 15.5% en 1945. Or les besoins sont urgents dans tous les domaines et s'imposent d'autant plus à l'attention que le territoire et les ressources naturelles sont l'assise économique de l'autonomie provinciale, le gouvernement de la Province ayant l'initiative des moyens à prendre pour en assurer la conservation et l'exploitation rationnelle.

**TABLEAU XI**

**Dépenses prévues au poste des ressources naturelles et industries primaires en 1965 en comparaison des dépenses faites au cours de quelques années significatives <sup>1</sup>**

Années	En millions de dollars		Indice d'accroissement	
	\$ courants	\$ constants	\$ courants	\$ constants
1945 .....	16.6	12.6	100.0	100.0
1948 .....	30.7	15.9	184.9	126.4
1949 .....	30.8	15.5	185.5	123.4
1950 .....	11.6 <sup>2</sup>	(11.6) <sup>2</sup>	—	— <sup>2</sup>
1951 .....	27.0	11.2	162.6	89.5
1952 .....	30.9	13.7	186.1	108.8
1955 .....	36.8	16.9	221.7	134.1
1965 .....	73.5			(199.6) <sup>3</sup>

(1) D'après les tableaux 4 et 5, volume *Documentation*, partie I.

(2) Déduction faite d'un revenu spécial de \$19.6 millions provenant de la cession d'actif à l'Hydro-Québec (14 Geo. VI, c. 41).

(3) 1965 par rapport à 1955.

Ces dépenses représentent la partie du budget directement affectée aux ressources naturelles par les ministères suivants : Agriculture, Chasse, Colonisation, Mines, Pêcheries, Ressources hydrauliques, Terres et Forêts. Les chapitres I et III ci-dessus sur les ressources naturelles et le milieu rural donnent un aperçu de la tâche que le gouvernement de la Province devra réaliser sous ce double rapport au cours des prochaines années. Un bref rappel suffira donc ici.

En agriculture, l'augmentation des rendements s'impose comme une condition essentielle en face du développement des forces industrielles, commerciales et financières à l'heure présente. La mise en valeur et la conservation des sols doit faire l'objet d'une politique d'autant plus attentive que le domaine cultivable ne représente qu'une faible proportion du territoire et que, pour peu que la colonisation se développe, les sols disponibles suffiront à peine à l'établissement de deux ou trois générations. L'inventaire, la classification et l'utilisation rationnelle des sols demandent les services de spécialistes de toute première valeur en économie agricole. Les initiatives de l'Office du crédit agricole et de

**L'Office de l'électrification rurale devront être développées dans le cadre d'une politique agricole adaptée aux conditions du marché et du milieu.**

**L'oeuvre du ministère de la Colonisation est double : parachever les paroisses en voie d'organisation et créer des centres nouveaux. Les activités les plus coûteuses, outre la construction de chemins et de ponts dont il a déjà été question, sont la reconnaissance des terrains, la classification des lots, le service des entrepôts et de l'outillage, les primes statutaires, les crédits d'organisation pour l'achat d'animaux et d'instruments de ferme, l'aide à la construction de maisons et de granges, la distribution de graines de semence, le creusage de puits, les travaux mécanisés concernant les établissements de colons, les secours et l'assistance à l'occasion de sinistres et d'épreuves dans les colonies, la distribution d'animaux de qualité pour la constitution des cheptels, l'assistance technique à des colons en vertu du plan agricole-forestier, le drainage, etc.**

**Les dépenses de la colonisation augmenteront avec l'application des formules les mieux adaptées aux besoins de l'heure. Dans les régions dépourvues de sols agricoles, il y aurait lieu de tenter l'expérience de la colonisation forestière, qui répondrait souvent mieux que l'établissement rural aux besoins des jeunes. La forêt serait ainsi mieux intégrée à l'économie rurale.**

**La forêt est la clé à la fois de l'équilibre bio-physique et de l'économie de la province. En comparaison de 64,622 milles carrés de terres agricoles (occupées et non occupées), le Québec possède 403,000 milles carrés de terres boisées, y compris les boisés de ferme. Tout programme systématique de conservation des ressources naturelles doit, dans la plupart des régions, être conçu et organisé en fonction de la forêt et de ses relations avec le sol, l'agriculture et le régime des eaux. Les causes de détérioration et de destruction de la forêt nécessitent des modalités d'action appropriées : personnel spécialisé, centres de recherche, organismes de propagande et d'éducation populaire, etc.**

**La mise en marche et le développement méthodique d'un programme compréhensif de conservation, d'amélioration et d'exploitation des ressources forestières demanderont un budget de plus en plus important.**

**Une politique rationnelle de conservation et d'amélioration de la forêt et des sols contribuerait déjà à la conservation des autres ressources renouvelables: eau et faune. Mais les pêcheries devraient cependant faire l'objet d'études et de réalisations appropriées. Les services de recherche du ministère des pêcheries auront à étendre leurs activités.**

**Les mines posent un problème tout différent. Il n'est plus question ici de conservation mais d'exploration du territoire et d'études scien-**

tifiques en vue d'une meilleure utilisation des richesses minières. La coordination des activités respectives des gouvernements et des entreprises, comme dans le cas des sols et de la forêt, entraînera des déboursés importants pour la Province.

En raison de l'étendue du territoire, les travaux de cartographie, de photographie, d'arpentage, etc., sont nécessairement coûteux. Ils n'en doivent pas moins être poussés avec vigueur et couvrir l'étendue complète de la Province dans le plus court délai possible. L'exploration géologique d'un territoire de près de 600,000 milles carrés demandera des milliers d'équipes, et dépendra du nombre de géologues dont pourra disposer le Ministère des Mines. Tous les moyens scientifiques modernes seront mis à contribution pour hâter la prospection. Le développement prévu, d'ici vingt ans, de l'industrie minière au triple de sa production actuelle exigera une augmentation proportionnelle du personnel du Ministère et une hausse des traitements pour assurer la stabilité et l'efficacité du personnel.

Quant à l'immense réseau de rivières et chutes d'eau qui constituent l'une des plus grandes richesses naturelles de la Province, la responsabilité en a été confiée au ministère des Ressources hydrauliques dont le budget devrait être de quelque \$7 millions de dollars en 1965 en comparaison de \$4 millions en 1953-54.

Au nombre des initiatives qui se rattachent plus ou moins directement au développement rationnel des ressources naturelles et à l'aménagement du territoire, il faut signaler l'organisation des parcs provinciaux et l'aide à l'habitation.

### Les parcs provinciaux

La Province maintient neuf parcs couvrant une superficie de 12.7 millions d'acres en vue d'y protéger la flore, la faune et les caractéristiques propres de la nature. Ces lieux offrent des perspectives très larges à l'organisation des sports d'été et d'hiver. Il faut cependant admettre que les parcs provinciaux en sont encore à leurs débuts, surtout si l'on songe que ces grands jardins naturels doivent assurer aux Canadiens d'aujourd'hui et de demain, comme aux visiteurs étrangers, des centres d'enchantement, de formation et de saine récréation.

Les comptes publics révèlent que les dépenses d'administration et d'entretien des parcs de la Gaspésie, du parc des Laurentides et du parc du Mont Orford ont atteint, au 31 mars 1954, le montant de \$816,780;

les recettes provenant surtout des repas servis aux visiteurs et de la vente d'essence ont réduit ce chiffre à \$447,000, somme modique en regard des services que rendent de tels lieux de délasserment et de loisirs. Ce montant doublera sûrement d'ici une dizaine d'années.

## **Le problème de l'habitation**

De tous les problèmes qui exigent l'intervention de l'Etat, l'un des plus récents est celui de l'habitation. L'accès à la propriété tend à fortifier chez les individus le sens des responsabilités et les qualités morales et sociales que compromettent par ailleurs l'industrialisation et l'urbanisation. Or ce problème est complexe. Nombre de familles ne sont pas en état de le résoudre pour leur propre compte. L'aide des pouvoirs publics est nécessaire.

La loi provinciale de 1948 pour l'amélioration des conditions de l'habitation a déjà permis la construction de plus de 20,000 maisons. La Province, en vertu de cette loi, avait déboursé \$7.5 millions au 31 janvier 1954 et engagé un montant de \$40 millions pour une période de 20 ans. Les prêts consentis sur ces propriétés atteignent \$136 millions. L'office du crédit agricole, service de l'habitation familiale, ne prête pas mais rembourse, moyennant certaines conditions précises, jusqu'à concurrence de 3%, une partie de l'intérêt sur les emprunts au montant maximum de \$7,000, dans le cas d'une maison unifamiliale et de \$12,000, si la maison comporte deux logements (1953). La loi accordant aux municipalités certains pouvoirs et la loi autorisant les compagnies à consentir des prêts d'habitation à leurs employés ont été peu utilisées.

Sans doute les coopératives d'habitations, au nombre d'environ 80 dans la province de Québec, ont-elles assuré jusqu'en 1953 la construction de 2,200 maisons à coût modique. Les réalisations coopératives ne répondent pas aux besoins même les plus urgents, mais elles méritent d'être soulignées à cause de leur originalité et de leurs possibilités futures. Elles permettent des économies importantes par l'achat en commun des matériaux et par l'élimination de la plupart des profits. Dans l'expérience des dix dernières années, cette formule est la seule qui ait permis à certaines familles ouvrières d'accéder à la propriété d'une maison convenable à un coût proportionné à leurs revenus.

Le fait que les grandes villes de la province de Québec comptent plus de locataires que les autres villes canadiennes s'explique surtout

par les obstacles à surmonter et que l'on peut grouper ainsi : coût trop élevé des terrains, de la construction et des services municipaux, difficultés de financement, manque de capitaux et, faudrait-il ajouter, manque de coordination et de collaboration entre les diverses institutions mêlées au problème de la construction.

Même si le pourcentage des maisons à locataires a diminué de 1941 à 1951, passant de 74.5 à 66.6 dans l'ensemble de la Province, diminution qui a sans doute continué depuis quatre ans, il faut tout mettre en oeuvre pour améliorer encore davantage la situation actuelle.

Le Comité de la Coopération du Québec, la Fédération des Coopératives d'Habitation, la Confédération des Travailleurs Catholiques du Canada, la Chambre de Commerce de Montréal, la L. O. C., etc., ont ébauché un plan intéressant de financement de logements à bon marché sans qu'il en coûte plus cher à la Province.

On a aussi suggéré la création d'un service ou ministère provincial d'urbanisme qui contribuerait, à l'instar d'une Commission des ressources naturelles dans le domaine qui lui est propre, à la solution des problèmes complexes et interdépendants que pose le développement de l'habitation: problèmes municipaux et scolaires, problèmes de transport, de finance, d'urbanisme et problèmes sociaux. Un tel organisme ou, à son défaut, une Commission de l'Habitation sous la juridiction des Affaires Municipales, assurerait la collaboration entre les divers services gouvernementaux intéressés; il jouerait le rôle de coordinateur et pourrait ainsi donner un caractère rationnel et progressif au développement de l'habitation à la portée des petits salariés.

### Service de la dette

Le service de la dette entraînait en 1955 des déboursés de l'ordre de \$24 millions. On peut prévoir, avec l'augmentation des dépenses courantes au-delà des revenus prévus — même dans l'éventualité d'un rendement plus élevé de la taxe sur l'exploitation des ressources naturelles — un accroissement des obligations de la province, à cet égard. Le service de la dette, dans l'hypothèse où les taux d'intérêt seront les mêmes qu'aujourd'hui, pourrait entraîner des déboursés de l'ordre de \$40 millions en 1965, soit 6.1% du budget en comparaison de 6.6% en 1955 et 15.7% en 1945.

## Conclusion

Prévoir les besoins de la province pour les dix années à venir n'est pas tâche facile. Nous nous sommes placés dans l'hypothèse, d'une part, de la stabilité relative des prix, d'autre part, du maintien des structures administratives et des politiques actuelles. Or, le développement des services de l'Etat est déterminé par de nombreux facteurs et peut être soumis non seulement aux fluctuations économiques, mais à l'évolution des lois, aux pressions de certains groupements, etc. Même si on savait quelle sera dans dix ans la situation au point de vue démographique, industriel et législatif, on ne pourrait pas encore conclure que la courbe du développement de chaque catégorie de dépenses épousera automatiquement celle des variations dans ces divers domaines.

Plus que les phénomènes démographiques, les réalités économiques échappent à la mesure; on n'en serre pas d'aussi près l'évolution parce que les faits économiques sont plus liés à la liberté individuelle et aux décisions personnelles. Ils présentent donc moins de caractéristiques permanentes. Dans les pays parvenus à une certaine maturité économique, les éléments de constance sont plus nombreux et les calculs ainsi rendus plus faciles. Mais dans une province comme le Québec où tout est en plein essor, toute conjecture s'étaye sur une base dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle est incertaine. Découvertes de nouvelles richesses naturelles, affluence irrégulière de capitaux étrangers, fluctuations de la valeur du dollar canadien, changements dans le commerce extérieur, politique du gouvernement fédéral en matière économique notamment dans la répartition de ses commandes à travers le pays, déplacement de la population rurale vers les centres urbains, immigration et émigration: voilà autant de facteurs qui agissent sur le mouvement de la vie industrielle du Québec et dont il est malaisé de prévoir, même approximativement, les répercussions.

Toutefois il semble raisonnable de supposer que l'activité économique augmentera considérablement au cours des dix prochaines années. La vocation industrielle de la province s'affirme de plus en plus, en raison surtout de ses exceptionnelles richesses naturelles (forêt, mines, cours d'eau, etc.) qui pour longtemps encore attireront les capitaux.

Dans cette perspective, nous prévoyons que les dépenses de la province augmenteront de 85% de 1955 à 1965 en comparaison de 99% dix ans plut tôt. La protection et la mise en valeur des ressources naturelles ainsi que le développement de ses industries primaires sont à la

source même des revenus dans tous les autres domaines. Les dépenses encourues à cette fin n'entameront pourtant le budget total de la Province que dans la proportion de 11.3%, à rapprocher de 10.4% en 1955. Les transports et communications, l'enseignement et la santé publique engageront 69% du budget total dans dix ans en comparaison de 66% actuellement. Les neuf autres catégories de dépenses n'absorberont que 20% environ du total.

Le fait capital qui ressort des prévisions pour 1965 n'est pas l'accroissement des dépenses par rapport aux années ou par rapport à l'augmentation de la population, double critère insuffisant; c'est l'accroissement des dépenses par rapport à la nature et à l'étendue de certains besoins spécifiques dans l'état actuel de la conjoncture économique et sociale. L'orientation en conséquence de la politique provinciale aura pour résultat d'élever le niveau de collectif selon le caractère propre de la population.

Si une telle contribution du gouvernement provincial s'avère souhaitable et nécessaire au bien commun, elle devra se réaliser dans les conditions les moins onéreuses possibles. Un partage plus équitable entre les deux ordres de gouvernement des revenus provenant de la province de Québec, est une condition indispensable de son épanouissement selon ses besoins et ses traditions.

# *Table des matières*

## **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. Education populaire. 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.*

*Éléments 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.*

## Chapitre IV

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.

*Chapitre VII*

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 SOUMIS 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. Santé. 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.*



*Ce volume a été achevé d'imprimer  
sur les presses de Eugène Doucet Limitée, Montréal,  
le premier février mil-neuf-cent-cinquante-six.*

# Rapport

## COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS

- VOLUME I :**    Aperçu historique  
                  Les finances publiques
- VOLUME II :**    La province de Québec et le cas canadien-français  
                  Le fédéralisme
- VOLUME III :**  Analyse des besoins et recommandations :
- Tome I :*    La juridiction provinciale
- Tome II :*  Les problèmes municipaux et scolaires  
                  Les relations fiscales et financières
- VOLUME IV :**  Documentation

## Annexes

Nom de l'auteur	Titre
1 Charles de Koninck,	<i>La Confédération, rempart contre le grand Etat.</i>
2 Gonzalve Poulin,	<i>L'assistance sociale dans la province de Québec.</i>
3 François-Albert Angers,	<i>La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels.</i> <i>(2 volumes).</i>
4 Arthur Tremblay,	<i>Contribution à l'étude des problèmes et des besoins</i> <i>de l'enseignement dans la province de Québec.</i>
5 François-Albert Angers,	<i>Le problème fiscal et les relations fédérales-</i> <i>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</i> <i>des provinces.</i>
9 Patrick Allen,	<i>Tableau de l'activité économique de la province</i> <i>de Québec.</i>
10 Secrétariat de la Commission,	<i>Table analytique des mémoires et autres</i> <i>documents consultés par la Commission.</i>
11 François-Albert Angers,	<i>La centralisation et les relations fédérales-</i> <i>provinciales.</i>