

235

M E M O I R E

présenté à la

COMMISSION ROYALE D'ENQUETE
SUR LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

par

L'UNION DES MUNICIPALITES
DE LA PROVINCE DE QUEBEC

M E M O I R E G E N E R A L

M E M O I R E

présenté à la

COMMISSION ROYALE D'ENQUETE
SUR LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

par

L'UNION DES MUNICIPALITES
DE LA PROVINCE DE QUEBEC

M E M O I R E G E N E R A L

Québec, 1954

REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes nous ont très aimablement rendu service au cours de la préparation des différents travaux qui constituent l'ensemble du Mémoire présenté par l'Union des Municipalités de la Province de Québec à la Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels.

Nous sommes particulièrement reconnaissants de l'empressement qu'ont apporté à nous fournir tous les renseignements dont nous pouvions avoir besoin les personnes suivantes: l'honorable R. M. Fielding, ministre des Affaires municipales de la Nouvelle-Ecosse; l'honorable L. F. Mackintosh, ministre des Affaires municipales de la Saskatchewan; M. Dixwell L. Pierce, secrétaire, "State Board of Equalization", Etat de Californie; professeur Carl S. Shoup, Columbia University, New York; M. B.C. Bracewell, sous-ministre des Affaires municipales de la Colombie-Britannique; M. J.E. Brown, "Supervisor of Municipalities", ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique; M. George Gathercole, économiste provincial, ministère des Finances de l'Ontario; M. Harold J. Chater, président "Ontario Provincial-Municipal Relations Committee", Toronto; M. Félix Desrochers, bibliothécaire général de la Bibliothèque du Parlement, Ottawa; M. J. L. Forsyth, directeur adjoint de la Division du Recensement, Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa; M. A. W. Johnson, sous-ministre des Finances de la Saskatchewan; M. George S. Mooney, directeur général de la Fédération canadienne des Maires et Municipalités; M. André Dolbec, ex-Auditeur général de la province de Québec; Dr Jean Grégoire, sous-ministre du ministère provincial de la Santé, Québec; Dr Paul Parrot, démographe au ministère provincial de la Santé, Québec; M. Stanislas Picard, gérant du bureau local de la Commission d'Assurance-Chômage à Québec; M. Conrad St-Amant, directeur du Service de Bien-Etre de la Cité de Montréal; M. Maurice Turgeon, chef du Service des Recherches économiques de la Commission municipale de Québec; M. Michel Gignac, directeur du Service de la taxe sur les divertissements du ministère des Finances de Québec et M. Bernard Bibeau, vérificateur au même Service.

Des remerciements particuliers doivent être adressés à M. Jean-Louis Doucet, sous-ministre des Affaires municipales de la province de Québec, qui nous a apporté une aide précieuse dans la préparation du questionnaire que nous avons fait parvenir à près de trois cents municipalités de la Province.

Nous sommes particulièrement reconnaissants aussi à M. Jean-Charles McGee, directeur du Bureau des Statistiques de la province de Québec, et à M. L. Savard, du même Bureau, pour nous avoir donné des renseignements fort utiles sur les statistiques municipales.

M. J. W. Judge, sous-ministre des Affaires municipales de l'Alberta, nous a grandement aidés en recueillant toute la documentation et en préparant personnellement une étude sur l'assistance financière accordée aux municipalités de l'Alberta par le gouvernement de cette Province.

M. Joseph E. Howes, chef adjoint de la Division des Recherches à la Banque du Canada, mérite d'être remercié d'une façon toute particulière pour la collaboration qu'il nous a apportée dans l'obtention de statistiques précieuses sur les finances des gouvernements et des municipalités du pays.

Il convient de signaler ici d'une façon toute particulière l'empressement qu'a mis M. Just Letellier, du ministère provincial de la Santé, à répondre aux nombreuses demandes de renseignements que nous lui avons adressées. Le travail que M. Letellier et ses collaborateurs, M. Lionel Bégin, M. Gérard Laflamme et M. Wilfrid Taillefer, ont accompli, a rendu possible l'étude très détaillée des statistiques d'assistance publique.

Les auteurs de ce Mémoire tiennent à remercier de façon particulière trois professeurs d'université qui, à divers moments, ont apporté une précieuse contribution à la préparation et à la rédaction de certains travaux, et nous tenons à remercier de façon spéciale M. Marcel Bélanger, secrétaire de la faculté de Commerce de l'Université Laval, M. Maurice Tremblay, directeur du département des Sciences Politiques à l'Université Laval, et M. Patrick Allen, professeur de statistiques à l'École des Hautes Etudes Commerciales de Montréal et membre du Service des recherches économiques de cette institution. Nos remerciements vont aussi aux autres membres de ce Service qui ont aidé M. Allen dans le calcul de certaines statistiques nécessaires à la poursuite de nos travaux.

PREAMBULE

Le 12 février 1953 était sanctionné le chapitre 4 de 1-2 Elisabeth II, intitulé: "Loi instituant une Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels".

L'un des motifs invoqués dans le préambule de cette loi se lit comme suit:

A T T E N D U que les institutions municipales et scolaires, qui sont des émanations des provinces et des formes démocratiques de décentralisation administrative, ont droit à leur juste part du revenu national et qu'elles ne peuvent l'obtenir que sous un régime de décentralisation fiscale;

A T T E N D U qu'il y a lieu de confier à une commission royale l'étude des problèmes d'importance vitale résultant de cette situation et des mesures à prendre pour les résoudre."

En outre l'article 1 et le paragraphe "a" de l'article 2 de cette loi stipulent que:

"Le lieutenant-gouverneur en conseil est autorisé à constituer une commission royale pour enquêter sur les problèmes constitutionnels, lui faire rapport de ses constatations et opinions et lui soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour la sauvegarde des droits de la province, des municipalités et des corporations scolaires.

"2. Sans restreindre la portée de l'article précédent, cette commission étudiera spécialement

"a) le problème de la répartition des impôts entre le pouvoir central, les provinces, les municipalités et les corporations scolaires."

En conséquence, l'Union des Municipalités de la Province de Québec lors de son trente-deuxième congrès tenu à La Malbaie, du 28 juin au 3 juillet 1953, a adopté une résolution dont voici les parties essentielles:

ATTENDU qu'une Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels a été établie par la Législature provinciale dans le but d'examiner les différents aspects des problèmes découlant des relations fédérales, provinciales, municipales et scolaires;

ATTENDU que l'un des principaux problèmes qui doivent faire l'objet de cette enquête est celui des municipalités, comme en fait foi le texte même de la loi créant la Commission Royale d'Enquête;

ATTENDU que les questions municipales sont celles qui touchent le plus directement et le plus immédiatement tous les contribuables de notre province;

ATTENDU que la somme des revenus et des dépenses des municipalités constitue l'une des plus importantes divisions de la totalité des revenus et des dépenses des divers gouvernements du pays...;

ATTENDU qu'aucune étude approfondie et étendue des problèmes municipaux considérés dans leur ensemble et couverts complètement dans une même étude, n'a jamais été faite dans notre province;

ATTENDU que l'examen sérieux et objectif de la question municipale doit inévitablement porter sur un grand nombre de points complexes et souvent obscurs;

ATTENDU que votre Conseil d'administration est d'avis que les problèmes municipaux doivent au premier chef intéresser les gouvernements municipaux et leurs administrés;

ATTENDU que votre Conseil d'administration est convaincu qu'il appartient à l'association officielle des municipalités de cette province d'examiner elle-même toutes ces graves questions des revenus, des dépenses, des obligations financières, des devoirs, des responsabilités et des pouvoirs des municipalités, et partant de n'en point abandonner à d'autres le premier soin;

ATTENDU qu'en présentant à la Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels des suggestions et des recommandations appuyées sur une étude approfondie et objective des

aspects fondamentaux des problèmes municipaux, l'Union des Municipalités profitera ainsi d'une occasion unique de renseigner pleinement le public de cette province sur des questions vitales qu'il connaît souvent peu ou mal et dont il ne soupçonne peut-être pas toute la gravité et toute l'ampleur;

ATTENDU que le concours de toutes les municipalités qui font partie de notre association est nécessaire à l'élaboration d'un mémoire aussi important;

IL EST RESOLU UNANIMEMENT:

QUE L'Union des Municipalités prépare un mémoire complet sur le problème des relations des municipalités avec les gouvernements supérieurs et sur toutes les questions qui en découlent."

X X X

L'Union des Municipalités de la Province de Québec est une corporation politique et incorporée, en vertu d'une charte spéciale émise par le tenant-gouverneur en conseil de la Province de Québec, en 1924, sous soixième partie de la Loi des Compagnies de Québec.

Les buts visés par la corporation sont les suivants:

- a) Faciliter l'établissement et les progrès d'une saine administration municipale dans la province de Québec;
- b) Effectuer un relevé général des conditions municipales dans la province de Québec;
- c) Enseigner aux municipalités les avantages d'une saine administration municipale;
- d) Inculquer à la population l'esprit de coopération civique;
- e) s'enquérir des voies et moyens employés avec le plus de succès dans les autres pays pour faciliter les progrès civiques;

- f) Etablir et maintenir des services de renseignements sur les activités des administrations municipales;
- g) Faciliter les améliorations dans chacune des branches du gouvernement local et de l'administration municipale.

Tout au début, l'Union des Municipalités ne comptait qu'un petit nombre de municipalités membres. Mais les progrès de l'Union ont été constants depuis 1924; et aujourd'hui la totalité des cités de la Province moins deux et la presque totalité des villes sont membres de l'Union ainsi qu'un grand nombre de villages et de municipalités rurales.

On peut dire que l'Union représente les intérêts municipaux de plus de 80% de la population de la province de Québec.

Trente-quatre cités, quatre-vingts villes et soixante-trois corporations de village ou de paroisse sont affiliées à l'Union des Municipalités de la province.

Son bureau de direction pour l'année 1953-54 se compose des personnes suivantes:

A - Membres de l'Exécutif

Président: J. -A. Bégin, Maire de Lévis

Premier Vice-Président: Dr R. -A. LePage, Maire de Mont-Joli

Deuxième Vice-Président: Fridolin Simard, Maire d'Amos

Troisième Vice-Président: Rosaire Gauthier, Maire de Chicoutimi

J. -O. Asselin, Président du Comité Exécutif de la Cité de Montréal

C. -N. Dorion, Maire de Courville

Emile Lévesque, Maire de Sherbrooke

Armand Matton, Maire de Sorel

J. -A. Ménard, Maire de Saint-Jean

B - Directeurs

J.-L. Fay, Maire d'Arvida

Wilfrid Hamel, Maire de Québec

Alexis Caron, Maire de Hull

Edward Wilson, Maire de Verdun

Edmond Hamelin, Membre du Conseil municipal de la Cité de
Montréal

R. Bourque, Maire d'Outremont

Henri Gagnon, Echevin de Québec

J.-E.-A. Matteau, Maire de Grand'Mère.

Olier Payette, Maire de Ste-Rose.

C - Anciens présidents

Paul Pratt, Maire de Longueuil

P.-H. Boivin, Maire de Granby

François Roy, Maire de Shawinigan Falls

E.-O. Picard, Maire de St-Hyacinthe.

Pour faire suite à la résolution adoptée au Congrès de 1953, à La Malbaie, Me C.-N. Dorion, c. r., maire de la ville de Courville et l'un des directeurs de l'Union, a été chargé de constituer un comité spécial pour la préparation d'un rapport à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels. Ce comité se composa, à l'origine, des personnes suivantes:

C.-N. Dorion, B.A., L.L.D., c. r., président, maire de Courville et ex-bâtonnier du Barreau de Québec

Paul Dozois, membre du Comité exécutif de la Cité de Montréal et délégué au conseil municipal de Montréal de la Chambre de Commerce de Montréal.

Gérard Guay, i. f. a. g., maire de la Cité de Sillery.

François Nobert, avocat, échevin de la Cité de Trois-Rivières.

Par la suite, Me François Nobert, qui ne s'était pas représenté comme échevin de Trois-Rivières, démissionna du Comité et fut remplacé par Me Antoine Biron, maire de Drummondville. Celui-ci dut, à son tour, se retirer du Comité, n'ayant pas brigué les suffrages lors des dernières élections municipales de Drummondville.

Le premier geste du Comité fut de s'adjoindre un groupe de spécialistes. M. Jean-Marie Martin, B.A., B.S.A., M.S.A., directeur des Relations extérieures et directeur du Centre de Recherches Sociales, de l'Université Laval, professeur au département de l'Economique de la faculté des Sciences Sociales, fut invité à se joindre au Comité déjà constitué, à prendre la direction des travaux techniques et à s'associer les spécialistes dont le Comité pouvait avoir besoin.

C'est ainsi que dès le mois de juillet, les personnes suivantes étaient appelées à entreprendre, pour le compte de l'Union, certaines études essentielles à la préparation du présent mémoire:

JACQUES MELANCON, B.A. (Montréal), licencié en sciences commerciales (Ecole des Hautes-Etudes Commerciales, Montréal), ancien directeur général adjoint de la Chambre de Commerce du district de Montréal, professeur d'administration commerciale à l'Ecole des Hautes-Etudes Commerciales de l'Université de Montréal, associé de la maison Bolton, Tremblay & Cie.

EMILE GOSSELIN, B.A. (Montréal), licencié en droit (Montréal), M.A. en économique (Toronto), spécialisé en sciences politiques et en relations industrielles (Université de Chicago), professeur de l'économique du travail et chargé du cours d'administration publique, secrétaire du département des Relations Industrielles, faculté des Sciences Sociales, Université Laval.

MARC-A. THIBAUT, B.A. (Laval), maître en sciences sociales (économique - Laval), spécialisé en statistiques au London School of Economics, Londres, professeur de mathématiques économiques, département de l'Economique, faculté des Sciences Sociales, Université Laval.

CHARLES LEMELIN, B.A. (Laval), licencié en sciences agricoles (Laval), maître en administration publique (Harvard), docteur en économique (Harvard), professeur de micro-économique, d'économique de l'agri-

culture et de la théorie des marchés, département de l'Economique, faculté des Sciences Sociales, et professeur auxiliaire à la faculté de Commerce, Université Laval.

JAMES HODGSON, B.A. (Laval), maître en sciences sociales (économique - Laval), spécialisé en statistiques (Université de Chicago), professeur de statistiques et de comptabilité nationale au département de l'Economique, secrétaire du Centre de Recherches, faculté des Sciences Sociales, Université Laval.

YVES DUBE, B.A. (Laval), bachelier ès sciences appliquées (Laval), stagiaire à l'Université de Chicago, professeur d'économétrie et d'économique du bien-être au département de l'Economique, faculté des Sciences Sociales, Université Laval.

En outre, deux autres spécialistes travaillèrent pour un temps avec les autres membres du Comité; ce furent M. Marcel Bélanger, B.A., C.G.A., C.A., M.A., secrétaire de la faculté de Commerce et professeur d'économique à la même faculté et membre senior de la firme de comptables Bélanger, Dallaire, Gagnon & Cie, et M. Charles Langlois, i. p., secrétaire-trésorier et directeur des Services de la Cité de Sillery.

En plus d'assumer la direction du Comité, Me Dorion entreprit l'importante revue de la législation générale et spéciale concernant les municipalités depuis leur établissement dans notre province. De son côté, M. Martin, en outre d'assumer la direction technique de tous les travaux, fit l'étude des problèmes de bien-être et d'assistance publique en rapport avec l'administration municipale.

Le Comité siégea douze fois en séances plénières d'une durée de plus de deux jours chacune; en outre, de nombreuses et longues entrevues eurent lieu entre le président du comité et le coordonnateur des travaux particuliers ou entre le président du comité et l'un ou l'autre des experts. De longues sessions d'étude, pas moins d'une quinzaine au total, permirent à tous les spécialistes de se rencontrer, de se mettre constamment au fait des travaux en cours et d'assurer ainsi une meilleure coordination de leur travail. Des milliers d'heures d'un labeur ardu et difficile furent ainsi consacrées au cours des dix derniers mois à l'élaboration des études particulières et du Rapport général.

C'est grâce à la collaboration très active et au dévouement extraordinaire de tous les membres du Comité, c'est grâce aussi à la compétence et au travail ardu de ses spécialistes, que l'Union des Municipalités de la Province de Québec put, en un si court laps de temps, préparer un mé-

moire aussi considérable sur les principaux aspects des grands problèmes de l'administration municipale dans notre province.

Tous les membres du Comité et tous ceux qui ont participé à la rédaction des études particulières et du Rapport général sont conscients des lacunes que renferment leurs travaux et n'hésitent pas à admettre que des erreurs ont pu se glisser ici et là, malgré le soin qu'ils ont apporté dans leurs recherches et malgré le souci qu'ils ont constamment éprouvé d'accomplir un travail aussi complet et aussi bien fait que possible.

Ils souhaitent que le temps et les efforts qu'ils ont consacrés à cette oeuvre, qu'ils considèrent comme l'une des plus importantes jamais entreprises par l'Union, contribuent véritablement à réaliser le voeu de tous; l'amélioration du sort de nos municipalités, l'accomplissement, dans les meilleures conditions d'efficacité possible, du rôle souverainement important qui leur est dévolu, le partage le plus équitable entre elles et le gouvernement provincial dont elles dépendent, des devoirs et des responsabilités publics, et conséquemment le partage non moins juste des ressources, de façon à assurer le meilleur exercice des fonctions propres à chaque administration en présence. En recherchant ces objectifs, les membres du Comité, soutenus en cela avec fermeté et enthousiasme par tous les membres du Conseil d'administration de l'Union, n'ont eu en vue que le bien général de tous les citoyens, le bien-être de toute la population et la prospérité de la province.

PREMIERE PARTIE

* * * * *

ETUDE DES PRINCIPAUX PROBLEMES
MUNICIPAUX

EXPOSE GENERAL

Chapitre I

EXPOSE GENERAL

L'étude des problèmes municipaux est, à l'heure présente, l'une des plus importantes qui peut être entreprise dans le domaine de l'administration publique. Un peu partout dans le monde et particulièrement dans les vieilles régions de l'Europe, les structures municipales ont eu à subir de nombreux chocs; les dirigeants municipaux ont dû souvent offrir une résistance opiniâtre, avec des résultats variables, aux tentatives d'envahissement des gouvernements supérieurs dans le champ des revenus réservé aux municipalités; en d'autres cas, il a fallu empêcher que des responsabilités trop lourdes ne retombassent sur les épaules déjà fort chargées des gouvernants locaux, tout en préservant les avantages précieux d'une saine décentralisation et en n'affaiblissant pas l'intérêt que le citoyen doit porter aux affaires de sa localité, si voisines de ses propres affaires.

La crise des municipalités n'existe pas que dans les seuls pays de vieille civilisation; on la retrouve, sans doute avec des modalités différentes mais non moins aiguë, dans des contrées plus jeunes, surtout dans celles où un développement économique puissant et rapide s'est produit dans moins d'un siècle et où l'on a été témoin d'un accroissement presque phénoménal de la population.

La présence dans ces pays neufs de richesses naturelles abondantes y a attiré de fortes masses et a provoqué en peu de temps à l'intérieur de leurs frontières, des déplacements considérables de population des premières régions de colonisation vers celles qui n'étaient pas encore ouvertes à la civilisation et qui souvent étaient les plus riches en ressources de toutes sortes. Ces développements étonnants, qui ont indiscutablement engendré une grande prospérité, ont aussi du même coup fait naître de nombreux problèmes sur le plan politique et administratif. Pendant qu'on édifiait la puissance économique des pays neufs, il fallait en même temps mettre sur pied une organisation politique et des structures administratives d'ordre public qui devaient non seulement favoriser les progrès recherchés, mais aussi répondre le plus adéquatement possible aux besoins d'une population, à l'origine peu dense et disséminée à travers de vastes territoires, les uns non organisés et les autres trop faiblement ou trop mal

organisés. Deux tendances inévitables, toutes les deux nécessaires, se firent jour graduellement; d'un côté, des besoins d'unité, de coordination et de protection poussèrent les citoyens des pays neufs, particulièrement ceux de la grande république américaine, à se donner un gouvernement central fort; d'un autre côté et dans le même temps, sinon plus tôt, les particularismes régionaux, nombreux dans un vaste pays, les divergences d'intérêts collectifs et, par contre, la similitude d'intérêts de groupes assez homogènes dans les limites de certains territoires, provoquèrent de forts mouvements en faveur d'une décentralisation politique et administrative. Au fur et à mesure que le pays se développait et que la population devenait de plus en plus dense sur différents points du territoire, la nécessité d'une plus grande décentralisation se fit sentir et ainsi naquirent par l'initiative et sous le contrôle des habitants eux-mêmes, les administrations locales, les "local governments".

On se trouva donc bientôt en présence de trois types de gouvernement, tous les trois constitués par la volonté populaire et tous les trois assujettis à son contrôle; mais tous les trois ayant aussi juridiction à des degrés divers sur les mêmes citoyens, et tous les trois requérant pour leur bon fonctionnement des revenus suffisants, puisés en définitive aux mêmes sources communes. D'où conflits nombreux et inévitables: conflits de juridiction, conflits de responsabilités, et conflits dans le partage des ressources. Silencieuse, au début, cette bataille des pouvoirs politiques entre eux ne devait pas tarder, à la suite de l'évolution rapide du pays et comme conséquence de l'accroissement des responsabilités de chaque type de gouvernements en présence, comme conséquence aussi d'un besoin de plus en plus impérieux de ressources, à prendre des proportions plus vastes et à retenir l'attention non seulement des hommes politiques ou des publicistes, mais d'un nombre grandissant de citoyens. On se rendit compte que tout ce débat, qui à d'aucuns pouvait paraître académique ou encore sembler naître d'une divergence de points de vue mesquins entre hommes politiques, était en réalité beaucoup plus sérieux et qu'il mettait en question toute la structure politique et administrative que l'on s'était donnée; avec le résultat que les unités inférieures de gouvernement, naturellement les plus faibles, voyaient leurs assises considérablement affaiblies à la suite d'une diminution relative importante de revenus déjà maigres, peu diversifiés et trop inélastiques. Cette situation était aggravée par une augmentation des responsabilités traditionnelles et par l'obligation d'en assumer de nouvelles plus ou moins conformes au caractère de l'administration locale et peu souvent à la mesure de ses ressources.

Cette situation qui prévalait ailleurs et surtout aux Etats-Unis ne diffère en réalité de la nôtre que par certains côtés.

En effet, il faut bien reconnaître qu'ici, au Canada, la présence de deux grands groupes ethniques rend la question des relations inter-gouvernementales encore plus complexe et aussi plus délicate (problèmes culturels, problèmes de minorité, etc.), si elle ne modifie pas d'une façon essentielle, sur le plan politique et administratif, la nature du débat en cours. En outre, l'évolution démographique et économique plus récente au Canada qu'aux Etats-Unis, la grande abondance en terre canadienne de ressources naturelles encore peu exploitées - malgré les énormes progrès accomplis au cours des quinze dernières années - la forte dépendance de notre pays à l'égard des marchés et des capitaux étrangers, la faible densité de notre population et par conséquent le nombre relativement peu élevé des payeurs de taxes, la limitation de la richesse individuelle, la nécessité d'établir un juste équilibre dans le développement de vastes régions plus ou moins évoluées, plus ou moins bien reliées entre elles, plus ou moins concurrentes et inégalement partagées, sans compter par surcroît l'existence de problèmes d'ordre constitutionnel, sont autant d'éléments qui rendent encore plus difficile au Canada qu'aux Etats-Unis, un partage satisfaisant des juridictions et des revenus publics.

Bien que parfaitement conscients de toutes ces difficultés et de l'importance des questions que posent sur un plan supérieur les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, les auteurs de ce mémoire ont cru qu'en s'en tenant à l'étude des relations qui doivent exister entre le gouvernement de la province et les municipalités qui en dépendent, ils respecteraient mieux la nature du mandat qui leur a été confié. Ils croient de plus qu'en étudiant d'une façon objective les principaux aspects des problèmes que posent l'existence des municipalités et le fonctionnement des administrations municipales, ils apporteront une contribution utile aux travaux de la Commission Royale chargée d'enquêter sur les problèmes constitutionnels et, entre autres choses, de se renseigner sur les conditions de l'administration municipale.

L'ampleur de l'étude que nous avons entreprise dépendait à la fois de la nature même de la corporation municipale, de la définition de ses pouvoirs et de ses responsabilités, du caractère de ses fonctions, de ses relations nécessaires avec les citoyens et avec les autorités gouvernementales, comme elle dépendait aussi du mandat que nous avons reçu et de l'objet de la Commission devant laquelle l'Union des Municipalités de la Province de Québec était appelée à comparaître.

Il nous a paru qu'il fallait d'abord bien définir la nature de l'institution municipale et faire un examen des éléments qui la constituent. Ensuite nous avons fait une étude des conditions économiques, sociales et juridiques de son évolution, en donnant ainsi au concept politique un caractère

concret d'adaptation à un milieu géographique et humain particulier. En d'autres termes, nous avons situé cette institution municipale dans le territoire de la province de Québec et nous avons tenté de découvrir et de mettre en relief, sur le plan historique, les facteurs d'ordre économique (qu'il n'a pas toujours été facile de dissocier des facteurs d'ordre social et politique) qui ont déterminé, à un moment ou l'autre, les divers types d'institutions municipales et qui ont provoqué et orienté son évolution. Pour mieux comprendre le sens de cette évolution et mieux en faire voir les effets sur la condition juridique et légale de la corporation municipale, nous avons jugé qu'il était nécessaire de faire un relevé, sur le plan historique et analytique, de la législation qui avait l'administration municipale pour objet.

Etant donné l'aspect fondamental du caractère économique de l'administration publique et la prépondérance du rôle des institutions gouvernementales dans l'activité économique moderne et étant donné aussi que les problèmes municipaux les plus importants se posent en termes économiques, l'étude des problèmes financiers des municipalités, la définition et la description de ces problèmes, et leur analyse détaillée, ont fait l'objet d'un rigoureux examen, qui a constitué comme une synthèse, sur le plan de la réalité dynamique, des fonctions que doivent exercer les municipalités.

Par suite de la place qu'occupent dans le budget municipal les dépenses qu'entraîne l'exercice de deux grandes fonctions d'administration publique; l'assistance sociale (plus particulièrement l'assistance publique) et le bien-être et la voirie, deux études spéciales leur sont consacrées. En réalité, ces sujets constituent deux intéressantes questions d'administration publique où se pose le problème de la participation gouvernementale aux deux échelons - provincial et municipal - et aussi celui de la répartition des responsabilités et des coûts.

C'est de cette façon que se présente ce travail; afin de mieux faire voir le lien qui existe entre chacun des ouvrages particuliers et afin de donner à l'ensemble des études la cohésion nécessaire, elles ont toutes été résumées dans autant de chapitres, qui constituent la première partie de ce volume. On trouvera dans la seconde partie les conclusions et les recommandations qui découlent presque toutes des études portant sur les principaux aspects de l'administration municipale et qui correspondent chacune à un ou à plusieurs volumes constituant un tout organique mais fait de parties nettement distinctes. Le mémoire général devient ainsi la synthèse de tous ces travaux spécialisés mais liés entre eux par un plan qui est celui du mémoire général (1).

(1) Outre les études particulières, il y a aussi deux annexes séparées; l'une est le Résumé des lois statutaires actuelles de la province de Québec, affectant les municipalités, l'autre; Documentation statistique.

PRINCIPES GENERAUX
DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Chapitre II

PRINCIPES GENERAUX

DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Sa nature - Ses fonctions - Son territoire

I - NOTIONS PRELIMINAIRE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'administration publique consiste dans l'ensemble des opérations qui ont pour objet l'accomplissement de la volonté du législateur. La logique exige que ces opérations soient intégrées dans un système. Par "système d'administration publique", il faut entendre l'ensemble des lois, des règlements, des pratiques et des coutumes existant à un moment donné et régissant l'exécution ou la mise en force des volontés du législateur dans tous les domaines soumis à sa juridiction. La corporation municipale, ayant pour objet propre d'appliquer certaines lois générales ou spéciales à des problèmes locaux, s'intègre par définition dans le système général d'administration publique de la province.

La structure administrative;

La loi ne peut rencontrer son but si le système d'administration publique ne se concrétise pas dans une organisation ou structure administrative. L'organisation, c'est la hiérarchisation des fonctions administratives et l'ordonnance de l'activité des administrateurs en vue d'atteindre le but visé par la loi, par l'attribution des fonctions, des responsabilités et des ressources. Elle consiste dans la liaison et la coordination des efforts, des capacités de toutes les personnes engagées dans une tâche administrative commune, afin que l'objectif désiré soit pleinement atteint avec le minimum d'efforts et de ressources.

L'administrateur et son rôle;

L'administrateur, qu'il s'agisse d'un ministre, d'un conseiller municipal ou d'un fonctionnaire subalterne, est celui dont la fonction propre

est d'exécuter la loi. Il aura pour tâche, surtout s'il s'agit d'un haut officier de l'administration, de diriger, de coordonner et de contrôler l'activité des citoyens de la façon prévue par les lois. Les pouvoirs de tout administrateur, si puissant soit-il, ne sont donc que dérivés ou délégués, et ses actions n'ont de valeur et d'effets que ceux que voudra bien leur donner le législateur. Tout administrateur, quelque soit son rang, doit être soumis au contrôle direct ou indirect du peuple.

A ce sujet il faut distinguer entre deux grandes catégories d'administrateurs:

1) Les hauts officiers de l'administration dont la fonction est de déterminer dans leurs grandes lignes les programmes d'exécution des lois. En plus d'établir une échelle de priorité entre les différents objectifs dans l'ordre de leur exécution, ils doivent répartir, contrôler, coordonner toutes les ressources humaines et matérielles dont ils disposent, afin de réaliser l'esprit des lois. Un grand nombre d'entre eux sont élus par le peuple et ne détiennent leurs positions administratives que selon son bon plaisir. Tel est le cas pour les membres du Cabinet provincial et pour les conseillers municipaux, pour ne citer que ces derniers. La majorité des hauts officiers ne sont cependant pas élus et n'ont pas directement à répondre de leurs actes au peuple. Ils sont nommés durant bonne conduite et ils représentent le lien de continuité dans toute administration bien organisée. Parmi eux, l'on trouvera les sous-ministres et leurs adjoints, les secrétaires-trésoriers et les gérants de nos corporations municipales, ainsi que les chefs des départements municipaux et provinciaux.

2) Les fonctionnaires subalternes, jamais élus et dont les pouvoirs varient selon leur position dans la hiérarchie administrative. Leur tâche, très importante, est d'exécuter avec compétence les programmes administratifs élaborés par les chefs élus de l'Exécutif et par leur état-major.

Le champ de l'administration publique:

L'administration publique est intimement liée à la législation et en est le prolongement. Le législateur assume des obligations, l'administrateur les rationalise et les exécute. Tout comme le législateur, l'administrateur doit au moment de sa réglementation, concilier les conflits d'intérêt dans le public. Il doit également évaluer l'opinion publique et suggérer au législateur certains amendements aux lois existantes, lorsqu'il croit qu'elles sont déficientes ou ne répondent plus aux besoins ou à l'esprit de la législation elle-même. Législateurs et administrateurs doi-

vent aider, assister, éduquer le citoyen. De même que la législation doit sans cesse correspondre aux besoins populaires, de même l'administration publique doit s'adapter à l'évolution de la législation, et être toujours prête à accepter les nouvelles tâches que lui assigne le législateur. Enfin l'administrateur doit s'assurer que l'esprit plutôt que la lettre de la loi s'applique et voir à ce que l'objet de la loi soit accompli avec un coût minimum, mais avec une efficacité administrative optimum.

II - ADMINISTRATION MUNICIPALE

Nature de l'administration municipale

A - Conception juridique de la décentralisation administrative;

a) La décentralisation territoriale;

L'administration locale consiste dans une structure administrative territoriale comme conséquence de la délégation par l'Etat de certains pouvoirs d'administration, lorsqu'il opte en faveur de la décentralisation de son propre système d'administration publique. Dans la province de Québec, l'administration locale est confiée à trois structures administratives distinctes, chacune ayant juridiction à l'intérieur de frontières bien définies et exerçant des fonctions qui les différencient nettement les unes des autres. Il s'agit de la fabrique, de la corporation scolaire et de la corporation municipale.

b) La définition de la corporation municipale; de la municipalité, de l'administration municipale et du conseil municipal;

1) La Corporation municipale consiste dans un corps politique et incorporé formé des habitants et contribuables résidant dans un territoire aux frontières bien délimitées, territoire que l'on désigne sous le nom de "municipalité". Le terme "municipalité" ne peut donc désigner que le territoire seul.

2) L'administration municipale ou l'organisation administrative municipale consiste dans l'ensemble des organismes représentatifs municipaux prévus dans les actes législatifs incorporant les habitants et les contribuables de chaque municipalité.

3) Le conseil municipal est l'ensemble des représentants élus par les contribuables et sur qui repose la responsabilité de l'administration elle-même. D'habitude on y adjoint, pour fins d'exécution, un certain nombre d'officiers soumis au contrôle de l'Exécutif municipal.

B - Status juridique de la corporation municipale:

La décentralisation n'est pas une nécessité juridique.

Seul le gouvernement de la Province peut constituer un groupe de citoyens en corporation municipale, car c'est là un pouvoir exclusif que lui réserve la Constitution. Même en demeurant dans les limites prévues par la Constitution, le législateur, comme source créatrice du droit municipal, n'est nullement obligé en droit d'accorder tel ou tel pouvoir aux administrateurs locaux, même si en fait, des raisons d'ordre économique et administratif l'obligent à décentraliser. Juridiquement donc, plusieurs possibilités s'offrent au gouvernement provincial dans le domaine de la gestion des affaires locales. Nous les grouperons sous deux chefs: la centralisation et la décentralisation.

a) La centralisation:

Le législateur peut confier à l'Exécutif de la province et aux agents nommés par ce dernier le soin de gérer les affaires locales. L'Exécutif provincial pourra, soit concentrer les pouvoirs de décisions dans la capitale provinciale, soit "déconcentrer" certains centres de décision, en confiant à des fonctionnaires provinciaux disséminés sur le territoire le soin de juger de l'opportunité de certaines décisions en matières locales.

Dans un système centralisé, on ne peut concevoir d'administration locale représentative. Car l'Etat dans ce cas a seul le monopole de la réglementation publique et il nomme directement les administrateurs locaux. Il est également le seul à disposer des ressources nécessaires à l'exécution de toutes les lois. L'étude particulière de Me C.-N. Dorion (1) indique bien qu'avant l'avènement de lois spéciales ou générales régissant l'incorporation municipale, l'Etat provincial préférerait centraliser la réglementation des questions territoriales et intégrer

(1) Dorion, C.-N., Evolution de la législation générale et spéciale concernant les corporations municipales de la province de Québec. Etude particulière faisant partie de l'ensemble des travaux constituant le Mémoire présenté par l'Union des Municipalités à la Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels.

tous les administrateurs locaux dans une structure administrative unique, dépendant directement de l'Exécutif de la Province. Cependant, pour plus d'efficacité administrative il "déconcentrait" l'administration publique en disséminant à travers le territoire des officiers ayant de réels pouvoirs de décision en matières locales.

Nécessité d'une certaine centralisation.

Même en rejetant a priori le principe de la centralisation absolue, il faut convenir que le gouvernement provincial doit se réserver de larges pouvoirs d'administration directe et les exercer par l'entremise de ses propres administrateurs ou fonctionnaires. Car la centralisation relative de certains pouvoirs ne s'oppose pas à la reconnaissance des collectivités locales. Elle n'est qu'une confirmation du fait qu'au delà des groupes locaux, et se superposant à eux par la généralité de ses fins et les englobant par l'extension de ses moyens, se situe la collectivité étatique. En effet, l'activité des corporations publiques locales doit être conforme aux exigences du bien commun de toute la population sur laquelle l'Etat provincial a juridiction.

Dans la mesure où les efforts morcelés des administrations décentralisées ne peuvent assurer l'exécution d'une tâche essentielle à la réalisation du bien commun général, dans la même mesure se justifie la décision du gouvernement de la province d'intervenir et au besoin d'assumer lui-même la responsabilité immédiate de la tâche. En résumé, il faut centraliser dans les matières où une direction unique et une responsabilité indivise sont nécessaires.

Raison d'être d'une certaine centralisation.

De multiples raisons peuvent obliger ou inciter le gouvernement provincial à assumer lui-même certaines fonctions ou encore à intervenir directement dans le domaine des affaires locales. Il est en effet nécessaire que le gouvernement provincial puisse exercer une autorité incontestée sur tout le territoire de la province, ce qui lui permet d'imposer au moment opportun les décisions qu'exigent l'ordre et la paix sociale. Ainsi l'action de l'Etat rend possible une meilleure intégration de tous les individus ou groupes dans la Province, empêche certains conflits territoriaux et assure l'uniformité et la régularité dans l'accomplissement des tâches administratives les plus importantes. Le gouvernement provincial doit enfin se charger de certaines tâches à cause de leur incidence économique sur le bien-être de toute la population de la Province. En agissant directement, le gouvernement de la province empêche

également la naissance de certaines situations de privilège et met certaines décisions ou certains actes administratifs à l'abri d'influences qui agiraient trop fortement sur le plan local.

b) La décentralisation:

Il y a décentralisation territoriale municipale lorsque les collectivités habitant des territoires bien définis appelés municipalités reçoivent par l'acte d'incorporation le droit d'imposer des règles juridiques concernant les activités qui leur sont confiées par les lois. Ce pouvoir de réglementation ne pourra s'exercer qu'à l'intérieur de la municipalité elle-même. Toute décentralisation est relative, car elle ne s'applique qu'à l'égard de certains pouvoirs d'administration.

Caractéristiques principales de la municipalité.

1) La personnalité juridique:

En accordant la personnalité juridique, l'Etat reconnaît à la collectivité locale des intérêts propres et lui donne certains pouvoirs pour les défendre et en favoriser l'existence.

2) Un territoire:

Il s'agit d'un territoire bien délimité et occupé par les habitants et les contribuables incorporés. D'habitude, sauf si une législation spéciale y pourvoit, les pouvoirs de la corporation municipale ne peuvent s'exercer au-delà des frontières de ce territoire.

3) Une indépendance relative vis-à-vis du gouvernement de la province. Cette indépendance repose sur deux conditions: a) le droit pour les citoyens et les contribuables de la municipalité d'élire les conseillers municipaux; b) une assurance aussi statutaire et stable que possible de la part du gouvernement de la province que la corporation municipale aura suffisamment de ressources financières pour faire face à ses obligations, compte tenu des exigences du bien commun de toute la population.

Mais le gouvernement provincial est, en droit et en fait, le premier responsable d'un régime fiscal bien coordonné pour l'ensemble des administrations publiques de toute la province. Non seulement sera-t-il le seul à déterminer l'étendue possible des ressources de chaque corporation municipale, en légiférant sur leur perception et même sur certains usages qui peuvent en être faits; mais ce sera son devoir d'y suppléer de la façon appropriée, lorsque la corporation municipale aura épuisé ses sources ordinaires de revenu.

Il est important de distinguer entre l'aspect "ressources" et l'aspect "objectifs" propres à chaque palier d'administration. D'une part, le gouvernement provincial a ses propres objectifs et peut, par délégation de pouvoirs administratifs permettre aux corporations municipales d'atteindre des objectifs complémentaires, mais reliés au bien public dont le gouvernement de la province reste lui-même responsable. D'autre part, le gouvernement provincial doit maintenir un contrôle réel sur tout le régime fiscal de la province et sur la distribution des ressources globales entre tous les paliers de l'administration. Il lui appartient en propre de s'assurer que tous les revenus perçus en vertu des pouvoirs réservés par la Constitution à la province, ou provenant d'autres sources, permettent à la fois au gouvernement provincial et aux diverses administrations locales d'atteindre leurs objectifs dans les limites prévues par les lois. Alors la quantité totale des ressources provinciales et leur degré d'utilisation détermineront largement le degré de décentralisation possible, ainsi que la répartition des ressources globales entre les différentes administrations.

4) L'indépendance administrative municipale;

Cette indépendance équivaut à un régime de liberté surveillée. En décentralisant, le gouvernement provincial se trouve à mieux réaliser le bien commun de toute la population de la province. Il ne peut cependant renoncer à son rôle de gardien du bien public général. Il doit surveiller et contrôler la façon dont les administrations locales exécutent leurs tâches. En pratique, ce droit de surveillance et de contrôle doit être bien défini par les lois et doit être exercé sans arbitraire et de façon limitée, si la décentralisation doit conserver son sens.

C - Fondements de l'administration municipale

En utilisant la formule de la décentralisation territoriale municipale, l'Etat veut tenir compte de la complexité de la réalité humaine;

il veut tenir compte de la variété des groupes locaux et de leur propre conception du bien public local. Alors qu'une centralisation non nécessaire peut aboutir à une réglementation artificielle, mécanique et impersonnelle, une décentralisation relative, dans les limites raisonnables compatibles avec l'idée du bien commun, permet un système de réglementation plus parfait, parce que plus proche de la réalité vivante.

Au point de vue économique, vu les problèmes propres à chaque territoire et l'interdépendance des territoires entre eux, la décentralisation permet aux administrateurs locaux d'opter en des mesures diverses entre différents objectifs et de les réaliser de façon optimum, en employant les ressources locales avec le plus haut degré de satisfaction. De nombreux avantages administratifs, politiques et sociaux résultent également de l'incorporation municipale. Elle permet aux différents paliers de l'administration publique de se concentrer davantage sur les objectifs qui leur sont propres et d'adopter la réglementation la plus efficace dans les domaines qui relèvent de leur juridiction. La décentralisation consolide de plus l'autorité du pouvoir, favorise l'éducation politique du citoyen, stimule chez lui l'amour de la liberté et réduit considérablement les inégalités qui peuvent exister dans la société.

D - Interprétation de l'autonomie municipale.

La corporation municipale ne peut jouir que d'une indépendance administrative relative. Il ne faut donc pas confondre les relations municipales-provinciales avec les relations provinciales-fédérales. La province est née d'une décentralisation politique alors que la municipalité est le résultat d'une décentralisation administrative de certains pouvoirs réservés à la province.

Seuls la Province ou le Fédéral ont le droit de légiférer, vu qu'ils exercent leurs droits en vertu de pouvoirs qui leur appartiennent en propre de par la Constitution. La Province ou le Fédéral sont donc les seuls à pouvoir revendiquer l'autonomie juridique; ce qui leur donne en plus du droit de légiférer, le droit d'établir de leur propre chef des structures administratives et juridictionnelles.

La corporation municipale ne pouvant légiférer, ses pouvoirs se limitent à une réglementation propre à certains domaines prévus spécifiquement par les lois. Les actes des corps municipaux n'ont de valeur juridique que celle que leur accorde le gouvernement de la Province et ce n'est qu'indirectement que les corporations municipales peuvent obliger leurs administrés. Sur le plan juridique, la corporation municipale n'est nullement autonome et si elle doit réclamer une certaine

indépendance, elle ne peut le faire que sur le plan administratif seulement. Par conséquent, la corporation municipale n'étant pas souveraine, il ne peut exister entre la Province et la corporation municipale qu'un partage administratif et fonctionnel de responsabilités réservées à la Province par la Constitution.

La corporation municipale appartient à la branche exécutive de la Province et reste constamment soumise au contrôle des autorités supérieures, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire des tribunaux. Les pouvoirs délégués à la corporation municipale sont de véritables prérogatives d'Etat. Il ne peut donc y avoir concurrence ou conflit entre les pouvoirs locaux et ceux qui sont exercés directement par le gouvernement provincial. La réglementation municipale doit donc concorder avec la législation et avec la réglementation générale.

L'indépendance administrative.

La corporation municipale a le droit, par définition et dans l'ordre pratique, de réclamer une large mesure d'indépendance administrative, car la décentralisation requiert la reconnaissance par le gouvernement provincial d'une certaine liberté chez les administrateurs locaux. Cependant ce concept de liberté est étroitement lié au droit de contrôle par la Province sur les unités décentralisées. En fait, l'Etat doit associer à autant de décentralisation que possible, autant de contrôle que nécessaire.

E - Le contrôle des activités municipales par le pouvoir provincial.

Le gouvernement de la Province possède un droit relatif de contrôle sur les administrations locales, car c'est là un devoir corrélatif à ses obligations de serviteur et de gardien du bien commun de toute la population. Par ce contrôle le gouvernement veut mieux réaliser les politiques générales qu'il a établies et pénétrer les administrations locales de l'idée de bien public qu'il poursuit. Il s'assure également que la réglementation municipale ne vient pas en conflit avec l'économie juridique de toute la Province.

Limites au contrôle exercé par le gouvernement provincial

Le degré de contrôle que doit exercer le gouvernement provincial dépend de la nature de chaque pouvoir délégué et de son incidence

sur le bien-être de toute la population. En principe, plus un acte local a d'effets à l'extérieur de la municipalité, plus le contrôle de la province doit s'affirmer. Théoriquement, le contrôle que les autorités supérieures peuvent exercer sur la corporation municipale est illimité; mais un contrôle absolu contredirait la nature même de la décentralisation. Les contrôles qui s'exerceront, soit sur les actes et les décisions locales, soit sur les administrateurs locaux seront donc en général limités.

Modes d'exercice.

1) Dans le domaine de la répartition des tâches:

Par son droit de contrôle juridique, le gouvernement provincial assigne certaines tâches aux corporations locales. En principe, il ne devrait pas leur déléguer des tâches qui ne se prêtent pas à une décentralisation territoriale. Par exception cependant, et pour des raisons d'ordre administratif, le gouvernement de la province peut confier aux corporations municipales l'exécution, sous certains aspects, d'une fonction provinciale. En principe, ces cas doivent être réduits au minimum et si une telle délégation de responsabilité entraîne un coût appréciable pour la corporation municipale, le gouvernement provincial doit lui rembourser intégralement cette surcharge. De plus, de tels remboursements doivent être en termes statutaires et généraux, et lorsque des obligations y sont attachées par la loi, elles devraient être réduites à un minimum bien défini.

2) Dans le domaine de l'opportunité des décisions et des actes des conseils municipaux:

Les administrateurs locaux, autant que le bien commun de toute la province le permette, doivent avoir la liberté de poser les gestes administratifs qui leur semblent opportuns. Autrement la décentralisation territoriale n'a plus sa raison d'être. Les interventions de l'Exécutif provincial dans les affaires locales doivent donc être limitées, prévues par les lois, exceptionnelles. Autant que possible les autorités provinciales ne doivent pas réformer les actes locaux.

En certains cas bien définis, la loi peut obliger tel groupe de corporations municipales à prendre certaines décisions et charger l'Exécutif de la Province d'intervenir directement pour donner suite à la loi. L'Exécutif intervient alors pour protéger le bien-être, non seulement de la collectivité territoriale, mais également celui de toute la population de la province. Lorsque la corporation municipale a épuisé ses ressources ordinaires, et qu'elle ne peut faire face à des obligations de

cette nature, le gouvernement provincial doit y suppléer en accroissant les revenus de l'administration municipale.

3) Dans le domaine des formalités:

Il appartient à la législature seule de distinguer entre les actes ordinaires de l'administration et les autres actes majeurs et d'imposer en ce dernier cas des procédures rigoureuses. Cependant ces formalités ne doivent pas entraîner une lenteur excessive dans l'administration, surtout avec l'existence de la Commission Municipale qui exerce un contrôle judiciaire et efficace sur les actes locaux. Il faudrait en particulier déterminer, à la lumière des récentes transformations administratives et sociales, dans quels cas le referendum doit continuer à s'appliquer.

Nous ne croyons pas qu'il y ait de règles fixes capables de nous indiquer en chaque cas quelle mesure de contrôle doit exercer la Province sur les décisions et les actes municipaux. En effet, le problème de la décentralisation administrative est essentiellement une question qu'il faut apprécier de façon réaliste et concevoir comme pouvant revêtir diverses modalités. La décentralisation est plus qu'un concept juridique; pour être réaliste, le gouvernement provincial doit tenir compte de facteurs économiques et sociaux affectant les collectivités; et dans la mesure où ces facteurs évoluent, dans la même mesure il faut reviser les opinions que nous avons sur la décentralisation et le contrôle.

III - FONCTIONS MUNICIPALES

A - Caractéristiques.

Que l'on interprète les fonctions municipales dans le sens d'objectifs à atteindre et confiés par le législateur à la corporation municipale ou qu'on les interprète comme des activités nécessaires à la poursuite de ces objectifs, ces fonctions devront s'exercer à l'intérieur d'un territoire restreint et bien défini. De plus, elles seront l'objet des décisions d'un conseil municipal élu par les habitants ou les contribuables de la municipalité. Deux caractéristiques à la fois juridiques et administratives s'appliquent donc aux fonctions municipales:

1) La corporation municipale agissant par délégation de pouvoirs poursuit des objectifs relevant juridiquement de la Province. L'Etat provincial reste cependant toujours responsable, même après la délégation de ces pouvoirs aux autorités locales.

2) Il s'agit d'objectifs ou d'activités telles, qu'il ne suffit pas que les décisions à leur sujet soient prises sur place, mais qu'elles soient prises par des administrateurs élus et contrôlés par les habitants et contribuables du territoire municipal.

B - Critères administratifs de détermination des fonctions municipales.

a) Critère d'efficacité administrative.

Supposons au point de départ que la décentralisation n'existe pas et prenons une par une et séparément toutes ces fonctions confiées par la Constitution à la Province; notamment la police, la voirie, la réglementation touchant la propriété privée, etc. Nous ne pouvons alors conclure que l'une ou l'autre fonction, sous l'un ou l'autre de ses aspects, devrait être décentralisée plutôt que "déconcentrée". Supposons ensuite que l'Etat provincial ou son ministre décide de décentraliser l'exercice d'une de ces fonctions en confiant à un officier provincial le soin d'adapter la législation en ce domaine aux circonstances locales et en lui donnant à la fois les pouvoirs de décisions à cet effet et le droit d'utiliser des ressources pour atteindre l'objectif recherché. Supposons enfin que le gouvernement prend la même décision à l'égard de chacune des autres fonctions prises isolément.

De telles méthodes administratives adoptées séparément par chaque ministère aboutiraient vite au chaos; 1) à cause de l'interdépendance des objectifs locaux et de l'interdépendance des territoires; 2) à cause de la nécessité d'exercer simultanément des activités multiples et diverses pour résoudre tel ou tel problème d'une façon particulière et appropriée à un territoire donné; 3) à cause de la nécessité d'adopter en d'autres territoires où les problèmes sont différents des solutions requérant d'autres genres d'activités; 4) à cause de la nécessité, dans un territoire donné, de réconcilier différents objectifs, c'est-à-dire de les coordonner selon une échelle de valeur variable selon les milieux et de répartir, entre chacun de ces objectifs, de la manière la plus satisfaisante, la plus équitable possible, une quantité de ressources limitées, compte tenu de l'ensemble des problèmes locaux et généraux qui affectent ce territoire.

L'Etat, s'il ne veut pas décentraliser son système d'administration publique, se verra au moins dans l'obligation de "déconcentrer" son administration et de créer sur place des commissions gouvernementales locales possédant de vastes pouvoirs de décision et ayant précisément comme but d'introduire l'ordre à la place de la confusion. Le rôle de semblable commission gouvernementale sera donc d'évaluer les différents objectifs à atteindre, de les situer dans leur vrai contexte écono-

mique et administratif, et de coordonner les diverses activités qui y tendent.

b) Critère de contrôle démocratique.

La présence d'une multitude de commissions locales nommées par le gouvernement provincial créerait cependant d'énormes problèmes de contrôle. Car alors se poserait, pour l'administration supérieure, la question de savoir si la commission gouvernementale a agi légalement en posant tel ou tel geste et, au surplus, si le geste lui-même était opportun. De plus, nous supposons que ces commissions auraient pour objet de répondre aux exigences globales du bien de la collectivité locale. Mais à cause de leur stricte dépendance par rapport à l'autorité centrale et de leur liaison avec une hiérarchie centralisée, ces organismes seraient peut-être plus enclins à faire prévaloir les conceptions administratives de leurs supérieurs que celles des habitants du territoire. Voilà pourquoi, dans le domaine de ces activités à caractères multiples et complémentaires, le législateur a préféré utiliser la formule de décentralisation par laquelle le contrôle est confié aux citoyens du territoire.

Si nous nous en tenons au plan administratif seulement, ce n'est pas l'obligation d'avoir sur le territoire même des centres quelconques de décision pour chaque activité, qui incite le législateur à décentraliser telle fonction. S'il le fait, c'est pour d'autres motifs: il lui faut d'abord avoir dans chaque territoire un centre de décision capable de coordonner de multiples activités pouvant s'appliquer en diverses mesures à des objectifs à la fois alternatifs, multiples et interdépendants les uns par rapport aux autres; ensuite, il a besoin de contrôler économiquement, efficacement et démocratiquement ce centre d'administration; il doit en outre s'assurer que cet organisme répond aux aspirations des collectivités locales et qu'il fait un emploi des plus judicieux des ressources mises à sa disposition. Signalons ici que toute la Province bénéficie non seulement de la bonne volonté, de l'expérience des administrateurs locaux et de leur efficacité administrative, mais qu'en nombre de cas, elle obtient les services gratuits de très habiles administrateurs.

Sur le plan administratif, pour décider si telle ou telle activité est du ressort municipal, il faut l'évaluer, non pas séparément, mais par rapport à d'autres activités, étant donné l'influence qu'exerce le territoire sur l'administration et étant donné la complexité des problèmes liés à l'existence du territoire. Si certaine activité doit être exercée en liaison avec d'autres activités pour atteindre un objectif local donné, il faut qu'elle soit décentralisée au même titre que les autres, qui elles aussi doivent être également décentralisées. C'est dire que l'en semble des

activités de cette nature doit être décentralisé si l'on veut atteindre l'objectif local désiré avec le maximum d'efficacité administrative.

c) L'application du critère administratif.

Deux étapes sont nécessaires à la détermination des fonctions municipales :

1 - Il faut en premier lieu connaître la fonction ou l'activité qu'exige une administration sur place ayant non seulement des pouvoirs d'exécution mais aussi des pouvoirs de décision.

2 - Il faut ensuite grouper toutes ces fonctions qui exigent un centre territorial de décision et découvrir celles qui possèdent entre elles un caractère de complémentarité et qui doivent être remplies d'une façon qui diffère selon les caractéristiques propres à chaque territoire. En résumé, il faut décentraliser ces fonctions que l'on doit coordonner sur place et en diverses mesures, afin d'obtenir un degré optimum de bien-être local.

Prenons à titre d'exemple une fonction que la Constitution délègue aux provinces: la protection de la personne et de sa propriété. C'est là un problème intéressant à la fois, mais en des mesures diverses, le gouvernement de la province et les habitants de ses divers territoires et requérant pour sa solution une foule d'activités distinctes qu'il faudra confier à un personnel compétent et souvent très spécialisé. Or à cause des exigences que pose le territoire, certaines activités devront être dirigés par des administrateurs situés sur le territoire lui-même. Tel est le cas de la police, de la protection contre l'incendie, de l'aqueduc, des égouts, des règlements de construction, etc. Car il s'agit là de problèmes dont la solution varie avec chaque territoire municipal vu les caractéristiques du territoire lui-même et ses relations d'interdépendance avec celui des autres municipalités. A cause du caractère complémentaire de toutes ces activités locales et à propos desquelles des décisions doivent être prises sur place, il faudra nécessairement déléguer à un corps administratif unique et local le soin d'apprécier, selon une échelle de valeurs appropriée, chaque besoin par rapport aux autres et de répartir de la meilleure façon possible une quantité fixe de ressources entre tous ces besoins. Ces activités seront donc du ressort de la corporation municipale.

Comme nous l'avons vu, la décentralisation est éminemment une question de degré; voilà pourquoi l'on doit tenir compte de tous les facteurs en présence. Il faudrait dans chaque cas une étude particulière

pour déterminer si telle activité se prête à la décentralisation ou à la centralisation administrative. Notons ici les études faites sur l'assistance publique et sur les problèmes de voirie. Soulignons également que si la décentralisation limite le rôle administratif du gouvernement provincial dans les affaires locales, elle n'abolit pas son droit de surveillance et de contrôle. Car le gouvernement de la province peut toujours intervenir, soit en précisant les tâches, soit en fixant des minima en des cas particuliers, soit en établissant différents contrôles, soit encore en aidant financièrement les municipalités incapables de faire face à leurs obligations. Mais en définitive les corporations locales, dans la limite de leurs attributions, seront libres d'évaluer leurs besoins, de se fixer certains objectifs et de répartir en conséquence les ressources financières mises à leur disposition.

Les fonctions locales et la législation.

Les objectifs locaux étant aptes à varier selon les caractéristiques propres à chaque catégorie de municipalités, il est important que la législation municipale permette vraiment aux corporations municipales de même type de réaliser pleinement leurs fonctions. Aussi les lois générales devraient clairement distinguer entre 1) les milieux typiquement ruraux; 2) les milieux urbains, industriels; 3) les milieux mixtes, c'est-à-dire, ayant à la fois des caractères ruraux et urbains; 4) les milieux métropolitains.

Il est important de donner à chaque catégorie de municipalités des pouvoirs et des ressources qui correspondent vraiment à leurs caractères respectifs; mais il faut éviter que des législations spéciales placent certaines corporations municipales dans une situation de privilège par rapport aux autres. Il y a toujours avantage à créer des corporations municipales en ne leur conférant que les pouvoirs prévus par les lois générales. Les lois particulières doivent être limitées aux cas les plus exceptionnels, vu les graves inconvénients, en particulier l'état de concurrence, qui en résultent toujours pour l'ensemble des corporations municipales.

IV - LE TERRITOIRE

La délimitation du territoire sur lequel chaque corporation municipale aura juridiction revêt la plus haute importance. L'entité territoriale suppose en effet que dans les limites d'un territoire défini vit une population sujette à un ensemble de circonstances qui si elles la caractérisent, la placent néanmoins dans un état d'interdépendance à l'égard

d'autres collectivités possédant elles-mêmes leurs propres caractéristiques. Le territoire, élément essentiel de la corporation municipale, exige donc que chaque administration locale devra trouver aux problèmes locaux des solutions en rapport étroit avec les conditions générales affectant le milieu lui-même.

Les progrès récents ont bouleversé les conditions locales, mais les territoires ont eu tendance à rester ce qu'ils étaient ou encore à être redistribués selon des critères difficiles à définir. Ainsi l'on rencontre nombre de municipalités habitées par des populations trop faibles et ne disposant pas de ressources leur permettant de se procurer le minimum de services essentiels et encore moins d'assumer les nouvelles responsabilités rendues nécessaires par les transformations économiques et sociales. En nombre de cas une révision rationnelle et une redéfinition des limites des municipalités eût été préférable à une multiplication des corporations municipales, souvent créées pour permettre aux secteurs territoriaux les mieux pourvus de ressources de s'isoler du reste, laissant ainsi à leurs maigres revenus des administrations locales que l'on avait mutilées. Il faut également souligner les graves problèmes des corporations municipales à l'intérieur des zones métropolitaines et la nécessité d'établir des juridictions territoriales nouvelles permettant à ces corps municipaux de résoudre économiquement leurs problèmes communs dans un grand esprit de coopération.

La délimitation du territoire pose le problème de l'efficacité administrative et il est important, par le seul fait de la distribution des territoires, de faciliter aux corporations municipales la solution de leurs problèmes individuels ou collectifs.

Pour trouver le vrai critère de la délimitation du territoire, il ne faut pas prendre les fonctions locales une par une, mais dans leur ensemble. Il faut surtout grouper les fonctions les plus importantes et se demander à quelle étendue de territoire l'exercice de ces fonctions apportera le maximum de satisfaction aux contribuables. Les considérations suivantes peuvent servir de guides:

- 1) Le territoire doit autant que possible correspondre à une certaine communauté d'intérêts entre les personnes qui l'habitent, compte tenu de facteurs tels que: facilité de communications, caractéristiques économiques et sociales du territoire proposé, densité de sa population, ses ressources.

- 2) Le territoire doit permettre le maximum d'efficacité administrative pour l'ensemble des fonctions déléguées.

3) Le territoire doit permettre l'utilisation des ressources locales pour qu'elles puissent donner le plus haut degré possible de satisfactions.

Ici encore il faut distinguer entre services administratifs dont le coût par tête est dans l'ensemble peu élevé et ceux requérant de lourds investissements. D'habitude ces services à coût peu élevé ne peuvent bénéficier d'économies appréciables en les répartissant sur une population plus dense. En ces cas, le coût de l'ensemble des services par tête de population reste relativement inchangé, même une fois dépassée une densité donnée de la population. Il est alors possible, au-delà de ce coût minimum, de créer autant d'administrations locales qu'il y aura de populations locales permettant d'atteindre ce minimum de coût. C'est sans doute le cas des localités purement rurales.

En d'autres cas, le coût d'administration est relativement peu élevé par rapport aux investissements et aux frais d'opération. Alors il faut rechercher un territoire possédant une population très forte pour minimiser le coût par tête d'investissement et d'opération et être en mesure de donner aux citoyens les services essentiels, à un prix abordable. C'est le cas des territoires urbains et celui des zones industrielles métropolitaines.

Les zones métropolitaines.

La majeure partie des problèmes métropolitains découlent de l'insuffisance du territoire sur lequel certaines fonctions locales majeures doivent être exercées. Il y a nécessité de créer entre le gouvernement provincial et les corporations municipales des organismes administratifs intermédiaires soumis au contrôle local et possédant suffisamment de pouvoirs et de ressources pour résoudre les graves problèmes communs à ces localités.

L'avènement de la zone métropolitaine a en effet créé la multiplication des services essentiels dans des municipalités contiguës et situées dans une zone relativement très restreinte. Il en est résulté nombre de conséquences sérieuses: le coût global d'investissement et d'opération est très élevé, ce qui a pour effet de faire hausser les taxes; de plus beaucoup de conflits inter-municipaux sont nés à cause de l'incompréhension et du manque de collaboration entre les administrations locales métropolitaines. On note en particulier les sujets suivants de contentions: 1) absence d'uniformité dans la taxation; 2) mauvaise redistribution des ressources; 3) manque de coordination dans les services essentiels.

Diverses solutions à ces problèmes peuvent être envisagées, car le problème métropolitain ne se limite pas aux grandes agglomérations seulement. Chaque fois que deux ou plusieurs corporations municipales contiguës font face à des problèmes communs, elles auront à leur trouver une solution administrative économique. Ici encore les solutions varieront selon les caractéristiques propres aux milieux et nous souhaitons que d'autres études soient entreprises dans le but de connaître les meilleures solutions à apporter. Notons brièvement cependant certaines solutions qui peuvent s'appliquer selon les cas :

1) l'annexion : la corporation municipale la plus importante absorbe alors en tout ou en partie un ou plusieurs de ses satellites ;

2) le fédéralisme municipal : les municipalités faisant partie de la fédération administrative municipale ne perdent pas leur identité et gardent leur contrôle en certaines matières. Cependant, dans les domaines communs, certains services sont centralisés et sont soumis aux décisions et au contrôle d'une commission métropolitaine responsable aux contribuables des localités affectées ;

3) la commission municipale spéciale : une telle commission est instituée par les corporations municipales concernées, pour régir un service qui leur est commun ;

4) la mise en commun de certaines ressources financières ; avec redistribution de ces ressources par un organisme intermunicipal, nommé par les conseils municipaux concernés.

5) la coopération ; volontaire, contractuelle, de type traditionnel entre des corporations municipales voulant résoudre certains problèmes communs.

L'efficacité administrative.

L'administration locale doit être à la fois économique et efficace. Administrer avec économie, c'est administrer sans gaspillage et conformément aux obligations que requiert l'idée de bien commun, de bien-être, d'efficacité administrative. C'est également gouverner avec prévoyance.

L'efficacité administrative exige impérieusement des officiers nommés par la corporation municipale non seulement de la bonne volonté et de la compréhension, mais beaucoup d'intelligence et une bonne formation. Il faut de bonnes connaissances en administration publique, en

économique et certaines connaissances en sociologie. Les corps municipaux doivent donc faciliter à leurs officiers l'acquisition d'une formation qui augmentera leur efficacité administrative.

L'efficacité administrative exige aussi que le gouvernement provincial intervienne pour permettre à certaines corporations municipales nouvelles qui n'ont pas les ressources suffisantes ou encore ne possèdent qu'une expérience administrative très limitée, de s'habituer à l'administration locale afin d'en venir à s'administrer seules. Dans ces cas, on devrait retarder la mise en application de l'incorporation jusqu'au moment où la corporation municipale pourra s'administrer par elle-même.

Administrer avec efficacité, c'est administrer avec prévoyance. Cette obligation existe non seulement pour l'administration municipale, qui doit voir à adopter des plans d'aménagement, mais également et surtout pour le gouvernement provincial. Pour stimuler les administrations municipales le gouvernement provincial se doit: 1. d'établir une politique générale d'aménagement de la Province; 2. d'inciter les municipalités, selon leur catégorie, à prévoir leur développement futur; 3. au besoin de leur fournir toute l'aide nécessaire à ce sujet.

Administrer avec efficacité, c'est faire le meilleur usage possible des ressources. Comme c'est toujours le citoyen qui paie pour toutes les dépenses de l'administration locale, il y a peut être lieu d'envisager la création d'organismes de coordination au palier local afin de mieux harmoniser les objectifs poursuivis par les différentes administrations opérant dans un même territoire local et afin aussi d'effectuer une meilleure répartition des ressources. La loi devrait prévoir des modes de coopération en ce sens ou du moins permettre une certaine expérimentation en ce domaine.

EVOLUTION ECONOMIQUE DES MUNICIPALITES
DE LA PROVINCE DE QUEBEC

Chapitre III
L'EVOLUTION ECONOMIQUE
DES MUNICIPALITES DU QUEBEC

INDUSTRIALISATION ET UR BANISATION

Depuis la Confédération le phénomène économique le plus marquant au Canada est sans contredit celui de l'industrialisation. Le Québec en a subi directement les conséquences. Le corollaire social de ce phénomène économique fut l'urbanisation particulièrement l'urbanisation de type industriel (par opposition à l'urbanisation de type administratif).

1 - Industrialisation et urbanisation rapide

Dans le Québec - comme dans l'Ontario d'ailleurs - le progrès de l'industrialisation et de l'urbanisation fut très rapide. La valeur brute de la production manufacturière est passée de \$104 millions en 1871 à \$4,142 millions en 1950; ce qui, malgré l'inflation des dernières années, indique bien la tendance d'expansion du mouvement industriel de la Province. Durant le même temps, la population urbaine du Québec est passée de 271,851 habitants à 2,697,318 habitants, soit 999 personnes en 1951 pour chaque 100 personnes en 1871. La population rurale au contraire augmenta durant la même période de moins de 50%, passant de 919,665 en 1871 à 1,358,363 en 1951, soit 149.5 en 1951 par rapport à 100 en 1871. Si bien qu'en pourcentage de la population totale du Québec, la population rurale qui représentait 77.3% de l'ensemble en 1871 (urbaine: 22.7%) ne représentait en 1951 que 32.6% (urbaine 67.4%).

2 - Urbanisation concentrée

L'industrialisation n'a pas simplement urbanisé le Québec, dans son ensemble; elle a créé plus particulièrement une urbanisation très concentrée. Cette tendance est bien indiquée par le nombre de personnes vivant dans les centres urbains ayant plus de 10,000 âmes en 1951. En 1871, 18.4% de la population vivait dans ces centres; en 1951, 48% de la population totale du Québec vit dans 35 centres ayant 10,000 habitants et plus. Montréal, seule, sans compter son agglomération métropolitaine, compte plus de 25% de la population totale du Québec.

3 - Urbanisation de tout le territoire

Cette concentration de la population urbaine ne doit cependant pas nous faire ignorer une seconde tendance importante de l'urbanisation et qui se développe surtout depuis les dernières années; celle de la multiplication des petites centres urbains par toute la Province. En somme l'urbanisation au Québec n'est plus celle de quelques 35 municipalités mais de tout le territoire. Ce phénomène est marqué par le pourcentage de la population totale vivant dans ces petits centres, pourcentage qui passe de 4.3% en 1871 à 19.4% en 1951. Tandis en effet que l'indice de la population vivant dans 35 centres ayant 10,000 habitants et plus en 1951 passe de 100 à 879, de 1941 à 1951, l'indice de la population vivant dans les petits centres urbains passe, durant la même période, de 100 à 1,479. Le nombre de municipalités de 5,000 personnes et plus qui était de cinq en 1871 (soit Québec, Montréal, Trois-Rivières, Lévis et Sorel) est de 74 en 1951.

4 - Industrialisation de tout le territoire

La tendance à la concentration urbaine reflète le mouvement économique de concentration industrielle d'abord dans quelques centres, puis dans d'autres et enfin par toute la Province. Si, en effet, on prend comme année indice, l'année 1931 = 100, on verra que de 1871 à 1931, le courant de concentration industrielle est beaucoup plus rapide dans les centres ayant 10,000 habitants et plus en 1951, que dans les autres centres. Calculé en partant de la même base, l'indice de production des centres industriels groupés dans les 35 centres importants passe de 10.7 en 1871 à 100 en 1951 (soit environ 10 fois plus) tandis que dans les autres centres, il passe de 24.6 à 100, soit environ 4 fois plus.

De 1931 à 1951, au contraire, l'indice de la valeur de la production s'accroît davantage dans les petits centres, passant de 100 à 677 pour ces derniers, au lieu de 100 à 483 dans les centres de 10,000 âmes et plus en 1951.

5 - Conséquence: milieu économique-social changé

Il découle de cette évolution économique que l'aspect social et municipal est complètement changé depuis 1871 et que la tendance à l'urbanisation et à la multiplication des centres urbains industriels est la tendance la plus marquante de notre époque. C'est dans cette ambiance économique-sociale, qu'il faut envisager la solution aux divers problèmes avec lesquels la municipalité de 1950 est aux prises.

ASPECT DIVERS DE L'ÉVOLUTION INDUSTRIELLE DU QUÉBEC

Sur le plan géographique, par le fleuve Saint-Laurent, et sur le plan politique par la Confédération canadienne, la province de Québec se trouvait placée dans l'axe est-ouest des voies économiques américaines. D'une part, l'industrialisation du centre américain et de la péninsule ontarienne, d'autre part le rattachement de l'ouest au territoire canadien, plaçait Québec sur la grande voie de communication reliant ces régions à l'Atlantique, à l'Europe et au monde.

Dans toute l'évolution industrielle du Québec, on sent l'influence de ces facteurs.

Quand on analyse le développement économique d'un pays, on remarque que, selon les époques, divers secteurs économiques dirigent à tour de rôle le mouvement d'expansion économique. Cinq secteurs économiques ont cette caractéristique d'éléments dynamiques. Ce sont: l'agriculture, l'exploitation des ressources naturelles autres que l'agriculture, les industries de transformation (manufacture), les transports et communications, le commerce et la finance.

Les autres secteurs: construction, services, emplois cléricaux, etc., sont fonction de l'expansion des secteurs principaux.

Quand on analyse l'évolution économique du Québec, en étudiant les statistiques d'occupation qui, reflètent évidemment les grands courants économiques, on peut relever trois périodes distinctes dans l'histoire économique de notre Province depuis le début du XXe siècle. Ces trois périodes sont:

1ère période: 1901-1921

2ème période: 1921-1941

3ème période: 1941-1951

1ère période 1901-1921

Dès le début du siècle, l'agriculture a cessé de jouer un rôle dynamique dans l'évolution économique du Québec. Sur un total de 268,561 occupations nouvelles créées durant cette période, 143,921 étaient directement dues aux cinq secteurs dynamiques mentionnés plus haut (125,640 occupations étaient donc réparties entre les personnes employées dans le secteur de la construction, les personnes engagées dans les services, les

manoeuvres, les commis, etc.). Si l'on ramène à 100 le total d'occupations créées directement par les cinq secteurs dynamiques, on voit que l'agriculture n'a absorbé que 15.1% des nouvelles occupations. L'exploitation des ressources naturelles (autres que celle de l'agriculture) n'a pas joué non plus un très grand rôle dans l'ensemble (bien que dans ce groupe on voie un immense progrès) n'absorbant que 6.7% des occupations nouvelles. L'industrie manufacturière prend déjà beaucoup d'importance, absorbant 28.5% des occupations "dynamiques". Le secteur le plus dynamique de la période est cependant celui des transports et communication, absorbant 49.7% des occupations créées par les cinq secteurs primaire de l'économie.

2^eme période 1921-1941

Durant la période qui va de 1921 à 1941, nous assistons à un cycle économique à peu près complet. Une période d'après-guerre marque le début de ces vingt années; puis au milieu de cette période survient une crise sans précédent; et une économie de guerre en domine la fin. Une brève analyse des chiffres de production nous confirme encore que l'agriculture, malgré les crises économiques et les guerres, a cessé de jouer son rôle dynamique dans la province de Québec, bien que l'on sente de plus en plus qu'un équilibre tend à s'établir entre l'industrie et l'agriculture. L'indice de la production manufacturière en dollars constants, passe de 100 à 238.0 de 1926 à 1941; les salaires de 100 à 177.5 durant la même période; et le revenu en argent des cultivateurs, de 100 à 145.0. L'agriculture absorbe de nouvelles occupations, l'indice passant de 100 à 117.5, de 1921 à 1941. L'exploitation des ressources naturelles, comme groupe, subit la plus forte augmentation relative, (bien que dans l'ensemble, ce secteur ne joue pas un rôle prédominant); son indice passe de 100 à 258. C'est plus que l'industrie manufacturière (193 en 1941), les transports (188 en 1941) et le commerce et la finance (136.5 en 1941).

Le secteur qui influence le plus l'évolution économique, est celui de l'industrie manufacturière, qui dirige le mouvement durant cette période. En effet, 407,825 occupations nouvelles sont créées dans le Québec de 1921 à 1941. De ce nombre les secteurs secondaires en absorbent 158,371, tandis que les cinq secteurs dynamiques en absorbent 249,554. Pour sa part, l'industrie manufacturière absorbe 46.7% des 249,554 occupations nouvelles des cinq secteurs dynamiques ou 116,374; l'agriculture 15.0% ou 33,378; les transports et communications 15.7%; l'exploitation des ressources naturelles 11.9% ou 29,719; (1) le commerce et la finance

(1) C'est un chiffre très élevé quand on considère que ce secteur n'occupait au début de la période que 18,879 personnes.

(frappés par la crise économique et l'économie de guerre) n'absorbe que 10.7% des occupations dynamiques, soit 26,783 personnes.

L'évolution industrielle de cette période est remarquable dans la Province, car malgré la crise économique, le Québec est entré durant ces vingt ans dans une économie qui est de plus en plus sienne: exploitation des ressources naturelles et expansion des industries de transformation.

3^eme période 1941 - 1951

Le début de cette période est marqué par une économie de guerre; et une économie d'après-guerre en domine la fin. Cependant, les tendances dominantes de la période précédente, tant dans le pays que dans la province de Québec, continuent à se manifester. D'une part, les revenus en argent des cultivateurs ne cessent d'augmenter. L'indice passe de 100 en 1941 à 173.5 en 1951, (ceci en valeur réelle); les salaires passent de 100 à 165 durant la même période; et la production manufacturière de 100 à 184.0 ; faisant ressortir par là même, l'espèce d'équilibre déjà mis en lumière durant la période précédente entre l'agriculture et les autres secteurs économiques. Un autre fait se produit cependant en agriculture: l'exploitation industrielle de l'agriculture. En effet, malgré une augmentation considérable de la production agricole (marquée par l'augmentation des revenus en argent des cultivateurs) le nombre d'occupations créées par l'agriculture diminue, passant de 255,084 à 195,410, de 1941 à 1951, soit une baisse de 59,674. On voit par là, que si cette tendance se maintient, la population active agricole sera peu encline à augmenter même si l'on peut prévoir une augmentation de la production agricole. Fait très important, du point de vue urbain.

Par ailleurs, l'industrie manufacturière continue de jouer son rôle dynamique. Sur un total de 342,859 occupations nouvelles créées durant cette période de dix ans, 66,098, ont été absorbées par les secteurs secondaires de l'économie et 176,761 par les secteurs dynamiques. On a vu que l'agriculture a joué durant la période un rôle négatif du point de vue des occupations. Sur les 176,761 nouvelles occupations, l'exploitations des ressources naturelles (limitée durant la guerre aux exploitations essentielles) n'a absorbé que 8,209 ou 4.6% du total; le secteur du commerce et de la finance a repris de la force,

absorbant 35,529 personnes ou 20.1%; les transports et communications absorbent 50,926 occupations ou 28.8%; l'industrie manufacturière joue encore le grand rôle, en absorbant 82,097 personnes ou 46.5%.

Parmi les secteurs secondaires il en est un qui prend une importance de plus en plus marquée; celui des services. De 1941 à 1951, ce secteur à lui seul a absorbé 41,127 nouvelles occupations; de 1921 à 1941, ce même secteur en avait absorbé 105,954. C'est sous ce titre de "services" que le recensement canadien groupe les fonctionnaires. On voit donc l'incidence de l'Etat dans l'économie canadienne et québécoise. C'est une tendance avec laquelle il faut compter, car ce secteur peut devenir un secteur dynamique au point de vue économique et du point de vue municipal, influencer la création dans l'avenir, de centres urbains "administratifs". Dans la province de Québec en 1951, les occupations actives groupées dans le secteur "services" représentent 17.5% de toutes les occupations (soit 257,990 sur un total de 1,471,840).

L'EVOLUTION FUTURE DU QUEBEC

Après avoir étudié les tendances passées, il convient de regarder l'avenir afin d'essayer de déterminer l'évolution future des municipalités de la Province.

Le premier phénomène qui doit retenir notre attention est l'accroissement naturel constant de la population. Durant toute la période sous revue de 1871 à 1951, le Québec n'a jamais pu absorber de dix ans en dix ans l'accroissement naturel de sa population. Cependant les dernières périodes, surtout les derniers dix ans, nous indiquent qu'à l'allure actuelle du développement économique, surtout en tenant compte de la poussée dans tous les secteurs (sauf l'agriculture), on peut prévoir que durant les prochains 25 ans, la province de Québec pourra réussir à absorber l'accroissement naturel de sa population.

Si l'accroissement naturel de la dernière période décennale (19.5%) se maintient, la population du Québec atteindra vers 1975, 6,755,000 habitants, soit une augmentation de 2,700,000 personnes en 25 ans. Ceci ne tient compte d'aucune émigration et se réalisera

à la condition d'absorber dans la Province elle-même, l'accroissement naturel de la population - ce que nous estimons réalisable.

Où se dirigera cette population? L'agriculture, d'après les tendances actuelles n'absorbera qu'une faible partie de la nouvelle population; nous avons prévu une augmentation de 50,000 habitants pour la population rurale. Restent le centre métropolitain de Montréal, les centres de 10,000 âmes et plus et les petits centres urbains.

En tenant compte des tendances actuelles, voici ce que nous pouvons prévoir. La population de la cité de Montréal s'accroîtrait de 400,000 personnes pour atteindre 1,435,000 habitants en 1975. Les municipalités de 10,000 âmes et plus, constituant sa banlieue, augmenteraient de 400,000 personnes pendant la même période. On compterait alors dans la banlieue de Montréal, 24 de ces municipalités de 10,000 habitants et plus, au lieu de 10, qui est le nombre actuel. Les autres municipalités de 10,000 personnes et plus, absorberaient 550,000 habitants et leur nombre passerait de 24 à 54 avec une population totale de 1,192,000 en 1975 (au lieu de 642,000 en 1951). Les autres petits centres urbains seraient ceux qui retiendraient la grosse part de cette population nouvelle, soit 1,300,000 individus et le nombre de ces municipalités urbaines passerait de 127 à 365 en 1975 pour une population moyenne de 5,650 habitants chacune. Le total des municipalités de cités et villes serait alors de 444 au lieu de 162 en 1951.

On voit l'ampleur du problème que posera au gouvernement provincial une telle expansion des municipalités urbaines. D'autant plus que les municipalités devront avoir les sources de revenus suffisantes pour faire face aux besoins nés d'une telle expansion; sans quoi, elles risqueraient d'entraver le développement économique de la Province. Ne l'oublions pas: absorber l'accroissement naturel de la population du Québec, n'est pas seulement correspondre à une prévision théorique, mais c'est en même temps relever un défi lancé à l'économie de la Province et à l'influence du groupe culturel canadien-français dans l'économie et la politique canadienne.

Pour mettre en lumière le problème fiscal auquel il faudra faire face, nous avons établi les prévisions qui nous donnent les objectifs suivants, selon les bases de calcul que nous prenons.

Le revenu par tête des municipalités urbaines, en 1951 était de \$27.70 en dollars constants (\$47.50 en dollars courants). Sur cette base, c'est-à-dire en utilisant les chiffres de 1951, les revenus estimés en 1975, en prenant pour acquis que 5,347,000 personnes vivront dans ces centres, seraient en dollars constants de \$148,000,000, soit une augmentation de \$73,300,000 sur le revenu total des municipalités urbaines en 1951. (En dollars de 1951, ceci signifie un revenu estimé de \$254 millions en 1975 au lieu de \$148 millions en 1951).

Par ailleurs, nous savons que les municipalités n'ont pas suffisamment de revenus pour satisfaire à toutes les exigences de la vie urbaine moderne. Sur la base des revenus per capita que percevaient les municipalités en 1941, soit \$32.10 en dollars constants (\$55. en dollars de 1951) le revenu estimé des municipalités urbaines en 1975 serait, en dollars constants, de \$171,400,000, soit une augmentation de \$96,700,000 sur le revenu, en dollars constants, des municipalités urbaines en 1951.

On verra un peu plus loin que les municipalités, particulièrement les municipalités urbaines, ont vu baisser de 1931 à 1951, la part du revenu national per capita qu'elles tiraient. En fait, en 1931, 6.7% du revenu national par habitant était versé aux municipalités par le contribuable. Ce pourcentage tombe à 5.1% en 1941 et jusqu'à 3.0% en 1951. On peut sans doute objecter que plus le revenu national augmente, moins le contribuable, en proportion de son revenu, a à supporter de charges fiscales municipales. Par contre, il est évident que plus la richesse augmente dans le pays, plus l'on est en droit de s'attendre que la population exige davantage des services communautaires locaux. Aussi, sans estimer les besoins des municipalités, sur la base des revenus perçus en 1931, (6.7% du revenu per capita) on pourrait croire que le pourcentage du revenu national per capita consacré en 1941 aux services municipaux de toutes sortes, pourrait être une bonne base de calcul pour l'avenir. (Ce pourcentage s'établissait à 5.1% en 1941). En supposant que le revenu national per capita, en dollars constants, n'augmente pas de 1951 à 1975, nous pourrions estimer que sur cette base, le revenu des municipalités urbaines du Québec à cette époque, devrait être de 249 millions de dollars. Soit une augmentation de \$174,300,000 sur les revenus des municipalités urbaines du Québec en 1951 (en dollars constants).

Comme on peut le voir, le problème auquel devra faire face la province de Québec pour satisfaire aux besoins des municipalités urbaines

d'ici 1975 peut prendre des proportions considérables, à moins que l'on ne prévoit aussitôt que possible, des correctifs aux différentes sources de revenus utilisées par celles-ci à l'heure actuelle.

Où prendre ces revenus? Comment s'assurer ces revenus, sans nuire à l'expansion industrielle nécessaire à l'embauchage de tous les effectifs, y compris ceux qui proviendront de l'accroissement naturel de la population? C'est le problème de la municipalité et du gouvernement de la Province. Cependant, toute solution en ce sens doit tenir compte des caractéristiques propres à la municipalité urbaine de type industriel, puisque c'est ce type de municipalité qui, selon toute probabilité, se multipliera et prendra une importance de plus en plus grande au Québec.

CARACTERISTIQUES DE LA MUNICIPALITE URBAINE INDUSTRIELLE

La municipalité rurale de 1870 était une entité caractérisée par une organisation économique en surface; horizontale. Elle est refermée sur elle-même, comme le sont d'ailleurs, l'une vis-à-vis de l'autre, les unités qui la composent.

- a) C'est un ensemble d'unités économiques et sociales d'égale importance; les fermes;
- b) ces unités économiques sont à la base même de l'organisation municipale, puisque les gens du "village" (non érigé en municipalité indépendante) ne représentent qu'une faible minorité tant en nombre qu'en importance économique;
- c) ces unités économiques résument en elles-mêmes les trois caractères de l'"unité" municipale: citoyen, famille, contribuable;
- d) ces unités économiques n'ont que très peu de besoins communs dont le coût devrait se partager sur l'ensemble communautaire;
- e) ces unités économiques sont, dans l'ensemble, propriétaires du territoire municipal - du moins du territoire productif;
- f) le territoire possédé est le meilleur barème de l'évaluation de la richesse individuelle des unités économiques et de leur capacité relative de payer l'impôt.

Au contraire, la municipalité urbaine industrialisée est une organisation économique en profondeur; verticale. Elle est hiérarchisée, complexe et en continuelles relations d'échange avec les autres municipalités et par le monde extérieur comme le sont d'ailleurs entre elles, et avec le monde extérieur, les unités qui la composent.

Remarquons de plus que même la municipalité rurale de 1950 s'est urbanisée et industrialisée et tend de plus en plus, dans la mesure même de son industrialisation, à se constituer selon les caractéristiques de la municipalité urbaine industrialisée.

Nous pouvons grouper sous six titres les caractéristiques de la municipalité urbaine industrialisée.

Première caractéristiques de la municipalité urbaine industrialisée

Interdépendance des unités économiques qui composent la municipalité; relations d'échange et hiérarchisation des unités

Il y a dans la municipalité urbaine hiérarchisation des unités économiques qui la composent ou, si l'on veut, une dépendance dans le domaine économique de tout un ensemble d'unités dites de consommation par rapport à un petit groupe d'unités dites de production. A Montréal, on trouve 4159 contribuables-producteurs (entreprises manufacturières), procurant de l'emploi à 189,984 employés en 1951, soit 45 employés par unité de production. Par famille - ou unité de consommation - ces 4,159 producteurs produisent \$8,170 de production brute.

La prospérité de toutes ces familles, de ces employés, dépend directement ou indirectement de la capacité de l'ensemble des unités de production de maintenir ou d'accroître leur productivité. Cela à l'inverse des unités rurales, sans que la famille et dans une certaine proportion l'employé y intervienne directement.

De plus, un grand nombre de facteurs absolument étrangers et à l'unité de production et à la municipalité, influencent la productivité des unités de production, affectant par là-même la prospérité des unités de consommation et l'ensemble des centres urbains.

Deuxième caractéristique de la municipalité ur-
baine industrialisée

Dissociation entre les catégories de contribu-
ables et différenciation, au moins dans le de-
gré de leur utilisation, des services municipi-
paux réclamés par les différentes catégories
d'unités économiques

Tous les services municipaux avaient une utilité relativement égale d'une unité à l'autre dans l'organisation rurale de 1870. Aujourd'hui, dans la municipalité industrialisée, il n'en est plus ainsi. L'industrie crée des problèmes municipaux qui lui sont propres, problème de circulation, d'utilisation des transports et de la voie publique, de nuisances diverses (fumée, bruit, etc.) qui ne relèvent pas directement de l'unité dite de consommation comme telle; par ailleurs certains services exigés par la concentration urbaine d'une municipalité industrielle ne sont qu'indirectement la conséquence de l'industrialisation. Telle est, par exemple, la longueur des pavages pour atteindre les quartiers domiciliaires excentriques.

Il est assez difficile de distinguer la nature de ces services et d'interpréter en quelle proportion un service donné est exigé par l'unité de production ou par l'unité de consommation. Cette difficulté provient d'ailleurs de l'état d'interdépendance de toutes les unités économiques de la municipalité industrielle et des relations d'échanges constantes entre chacune d'elles, relations qui constituent justement une caractéristique de ce type d'organisation municipale.

Il n'en reste pas moins vrai cependant que, les deux types d'unités économiques exigeant chacun des services qui leur sont propres, il en résulte pour l'ensemble une augmentation générale des coûts des services municipaux. Une étude des budgets municipaux du Québec en 1951 met en lumière ce phénomène. On y voit que, par tête, le coût des services municipaux est de \$75,50 à Montréal; dans les municipalités de 10,000 habitants et plus (moins Montréal), ce coût par tête est de \$43.00; dans les petits centres urbains, il est de \$15.30; tandis que dans les municipalités rurales il est de \$10.10.

Troisième caractéristique de la municipalité ur-
baine industrielle

Inégalité des moyens et inégalité de capacité
de payer l'impôt, entre les unités économi-
ques d'une même municipalité

Dans la municipalité urbaine industrialisée, a-t-on vu, il

est extrêmement difficile de déterminer le facteur "utilisation." En effet, la capacité de payer les charges communes varie non seulement entre les deux catégories d'unités économiques, mais même d'une unité à l'autre dans une même catégorie. Et cela, non seulement d'une façon plus ou moins accidentelle, comme cela arrivait entre deux fermiers d'une même paroisse en 1870, mais d'une façon générale et comme conséquence de la nature même de l'organisation verticale de la municipalité industrielle urbaine. L'employé et l'employeur n'ont pas la même capacité de payer; la petite entreprise et la grande n'ont pas la même capacité de payer et la petite utilise peut-être davantage les services municipaux communs (entreprise de transport par camion, par exemple, comparativement à un laboratoire commercial de recherches, etc.). Cependant, pour la vie municipale dans l'ensemble, la petite entreprise est aussi nécessaire à la prospérité commune que l'autre.

Il est difficile, ici encore, de démontrer en chiffres l'incidence de cette caractéristique. Elle n'en est pas moins réelle et nous invite à repenser notre fiscalité municipale en fonction de cette solidarité de toutes les unités économiques, dans une municipalité urbaine industrialisée.

Quatrième caractéristique de la municipalité urbaine industrialisée

Disjonction entre la notion de contribuable municipal et celle de propriétaire foncier

La répartition des charges municipales, sur la base du territoire occupé et sur celle de l'immeuble, convenait particulièrement, nous l'avons vu, à l'organisation économique horizontale de nos municipalités rurales de 1870. Une telle répartition convenait aussi aux premières municipalités communales de l'Europe, avant l'avènement du capitalisme, quand l'économie artisanale et la coutume faisaient de chaque contribuable une unité économique reconnue membre de la commune, dans la mesure où il était propriétaire du sol, selon le vieux principe de droit communal: "la propriété du sol de l'an et un jour rend libre."

Dans la municipalité urbaine industrialisée, cette règle ne vaut plus, ni pour les contribuables "consommateurs" ni pour les contribuables "producteurs." Dans l'ensemble de la Province 60,4% des logements non agricoles sont habités par des locataires. Sans connaître l'incidence qu'auront à ce sujet les lois sociales facilitant la propriété du domicile, il semble, jusqu'en 1951 du moins, que plus la concentration industrielle est grande, plus le pourcentage de logements habités par des

locataires est grand. Le pourcentage des locataires en 1951 était en effet de 83.4% à Montréal; de 64.3% dans les centres de 10,000 habitants et plus; tandis qu'il tombait à 37.4% dans les petits centres urbains et ruraux.

De même une tendance existe à l'heure actuelle qui dissocie l'entreprise productrice - surtout commerciale - de la propriété de l'immeuble, l'entreprise aimant mieux disposer de tous ses fonds pour les opérations purement administratives. D'ailleurs, même si cette tendance ne s'avérait pas importante, il est évident que la valeur du bien-fonds d'une unité de production n'est pas proportionnelle à la capacité de payer l'impôt de cette unité économique ou de l'utilisation qu'elle fait des services municipaux.

Un symptôme inquiétant de cette inaptitude de plus en plus marquée de l'impôt foncier à répondre aux besoins fiscaux de la municipalité nous est donné par l'analyse de la proportion des revenus municipaux de toute nature provenant de l'assiette foncière.

De 1930 à 1951, les revenus de toutes municipalités scolaires et civiles de la Province provenant de l'impôt foncier passent proportionnellement au total de tous les revenus, de 75.5% à 50.8% (1). Dans les municipalités civiles urbaines uniquement (non compris les corporations scolaires) ce pourcentage tombe de 1931 à 1951, de 60.1% à 37.7%. (Dans les municipalités rurales au contraire, ce pourcentage tombe de 53.5% en 1934 à 69.5% en 1945. Depuis cette date, il semble que l'industrialisation agricole influence l'impôt dans le même sens que dans les municipalités urbaines, puisque le pourcentage tombe en 1951 à 63.).

Si l'impôt foncier ne semble plus adéquat à résoudre les problèmes fiscaux de la municipalité urbaine, il ne semble pas, par ailleurs, qu'on lui ait substitué adéquatement des succédanés et la dernière période de 10 ans, qui va de 1941 à 1951, a déséquilibré les budgets municipaux. Le revenu réel par tête de population (revenu en dollars constants) dans les municipalités urbaines du Québec, tombe de \$32.10 en 1941 à \$27.70 en 1951. Pendant le même temps, cependant, la production nationale réelle per capita, est passée au Canada de \$405. à \$914. Si bien que, proportionnellement à la production nationale per capita, le revenu municipal, par tête, ne représente plus que 3.0% en 1951, au lieu de 5.1% en 1941, soit une baisse relative de 41%. (En 1931, les revenus municipaux, en pourcentage du revenu national per capita, représentaient 6.7%). Ce qui semble indiquer que cette baisse des revenus municipaux en fonction du revenu national par tête n'est pas seulement le résultat de la politique

(1) Dans le calcul des revenus, les transferts entre gouvernements sont inclus.

fiscale et économique canadienne d'après-guerre, mais bien plus d'une inaptitude de la fiscalité municipale actuelle à s'adapter à l'évolution économique canadienne.

Les municipalités rurales souffrent moins en ce domaine, bien que leur situation ne soit pas beaucoup plus florissante. De 1941 à 1951, le revenu réel par tête est passé de \$4.21 à \$5.17. En fonction du revenu national par tête ceci cependant représente une baisse de 0.67% à 0.57% soit une baisse relative de 15%. (De 1931 à 1941, le pourcentage de revenu per capita des municipalités rurales, par rapport au revenu national per capita, était tombé de 1.25% à 0.46%.) En rétrospective, il semble que cette baisse relative tenait beaucoup plus au fait que les municipalités rurales maintenaient leurs budgets à des niveaux de crise, qu'à l'inaptitude des sources d'imposition à satisfaire aux charges municipales.

Cinquième caractéristique de la municipalité urbaine industrialisée

Disjonction entre le nombre d'unités économiques et le volume de production de la municipalité et la capacité totale de l'ensemble vis-à-vis de l'impôt

Le nombre de fermes, leur production globale, et la population constituaient de bons termes de comparaison d'une municipalité rurale à une autre en 1870.

Dans la municipalité urbaine industrialisée, il n'en va pas ainsi. Deux unités de production ayant un même volume de production brute annuelle, n'ont pas la même capacité de payer l'impôt; elles n'offrent pas non plus la même capacité d'embauchage; elles ne représentent pas, même avec un nombre d'employés égal, la même source de salaires globaux versés aux employés; elles n'ajoutent pas aux matières utilisées, la même valeur "nette", etc.

Per capita, une valeur de production manufacturière brute de \$100. ne laisse donc pas dans la municipalité le même pourcentage de richesse. Ce phénomène de la rentabilité non proportionnelle des entreprises est bien connu des économistes et des hommes d'affaires. Du point de vue municipal, dans un centre urbain, ce phénomène a de graves conséquences, car pour une population donnée, et pour des services municipaux comparables, la capacité de payer d'un centre à l'autre peut être très différente. Un impôt global municipal, qui serait nuisible dans un cas, pourrait

être jugé léger dans un autre, car les facteurs qui déterminent les besoins de services communs d'une municipalité industrielle, sont différents de ceux qui déterminent la capacité de payer.

En effet, d'une part l'utilisation des services est fonction du nombre d'unités de consommation (la population, le nombre de familles) et - d'une façon générale - du volume brut de la production (ce facteur n'est pas toujours comparable). Par contre, et d'autre part, la capacité de payer l'impôt municipal, est fonction des revenus moyens des unités de consommation (salaires perçus, bénéfices versés, etc.) et de la valeur nette ajoutée dans la municipalité par les unités de production (usines, commerces, etc.)

Pour illustrer comment les variations peuvent être prononcées d'une municipalité à l'autre, nous avons établi pour les municipalités industrielles de 10,000 habitants et plus en 1951 (en dehors de Montréal et sa banlieue) l'indice de la valeur nette et des salaires versés per capita, par \$100 de production manufacturière brute. Par exemple, dans Hull, chaque \$100 de production brute laisse dans la ville \$33.80 de production nette (valeur ajoutée), dont \$19.40 sont versés en salaire. Par contre au Cap-de-la-Madeleine, chaque \$100 de production manufacturière brute laisse \$44.20 de production nette, dont \$15.60 seulement en salaire. Théoriquement (1), l'on peut dire qu'à Hull les unités de consommation peuvent absorber leur part de charges municipales plus facilement qu'au Cap-de-la-Madeleine. Par contre, en ce dernier endroit, l'industrie pourrait davantage contribuer à la répartition des charges.

Si l'on met en regard le coût des charges municipales per capita par \$100 de production brute, on s'aperçoit à quelles difficultés certaines municipalités peuvent être acculées.

Sixième caractéristique de la municipalité urbaine industrielle

Disjonction entre la notion de territoire juridique et traditionnel et celle de la fonction économique du territoire municipal

Dans la municipalité rurale de 1870, le territoire municipal était défini en partant surtout de concepts juridiques, traditionnels

(1) Nous disons théoriquement, car un grand nombre d'impondérables entrent ici en jeu, et un grand nombre de facteurs de compensation peuvent intervenir (jeu du commerce, coût de la vie comparatif, etc.).

(religieux particulièrement), politiques et géographiques. La municipalité rurale s'accommodait bien de ces définitions territoriales, car d'une municipalité à l'autre les échanges étaient réduits au minimum. En fait, théoriquement, les limites du territoire étaient fonction de la distance limite praticable du centre religieux et politique à la dernière ferme du rang. Au contraire, dans la municipalité urbaine industrielle, les limites juridiques délimitées au moment de l'incorporation pour des motifs juridiques, traditionnels, géographiques ou politiques n'ont souvent aucun sens du point de vue économique. Du point de vue fonctionnel, la municipalité urbaine industrielle déborde son territoire et tend à constituer des unités municipales complexes, agglomérées, dépendantes économiquement l'une de l'autre et connues sous le nom d'unités métropolitaines.

Tout centre industriel, quelle que soit sa taille, constitue une agglomération métropolitaine en "devenir", et tous les problèmes municipaux de la municipalité urbaine industrialisée sont sujets à cette condition.

En tenant compte de ces caractéristiques, peut-on imaginer des solutions au problème fiscal des municipalités? Oui, sans doute. Mais ces solutions ne peuvent être simples, surtout si l'on ajoute qu'elles doivent tenir compte de la tradition fiscale de la Province, des théories fiscales et économiques prévalantes dans les gouvernements supérieurs et que de plus, un grand nombre de facteurs affectent la fiscalité municipale en dehors des facteurs économiques normaux (inflation, fiscalité des autres gouvernements, etc.)

EVOLUTION DE LA LEGISLATION
GENERALE ET SPECIALE
CONCERNANT LES CORPORATIONS MUNICIPALES
DE LA PROVINCE DE QUEBEC

Chapitre IV

EVOLUTION DE LA LEGISLATION GENERALE ET SPECIALE CONCERNANT LES CORPORATIONS MUNICIPALES DE LA PROVINCE DE QUEBEC

1 - AVANT LA CONFEDERATION

L'organisation municipale était inconnue sous le régime français. Il n'en a pas été ainsi après la cession du Canada à l'Angleterre.

Il convient ici de distinguer deux grandes périodes: celle qui est antérieure à la Confédération et celle qui est postérieure à l'Acte de 1867.

Pour ce qui concerne la période qui s'étend de 1760 à 1867, il n'y eut, au début que très peu de problèmes municipaux à résoudre, exception faite pour la voirie locale. L'organisation imparfaite qui existait, suffisait aux besoins limités de nos campagnes. Mais l'augmentation de la population, les progrès de l'agriculture, l'extension du commerce et le développement de l'industrie, ont bientôt rendu insuffisante l'organisation alors existante, et il est devenu de nécessité absolue d'introduire, comme cela existait déjà dans certaines provinces du Canada, en Angleterre et aux Etats-Unis, un système régulier d'autorité municipale.

D'ailleurs, ce sont les législations de ces deux derniers pays qui ont inspiré les auteurs du système municipal définitivement adopté au Canada.

A l'origine, c'est-à-dire, à partir des premières années qui suivirent la cession jusqu'en 1782, l'autorité en matières municipales est exercée par le Gouverneur et le Conseil Législatif.

Les premières ordonnances sur les chemins datent de 1766 alors que le général Murray instituait les fonctions de bailli et de sous-bailli

de paroisse chargés de donner les avis publics à la porte de l'église pour la réparation des chemins, réparation à la charge des propriétaires riverains.

L'acte constitutionnel de 1774 appelé "l'Acte de Québec" prévoyait la création d'un Conseil de 17 à 23 membres, ayant l'autorité de rendre des ordonnances, avec l'approbation du Gouverneur, pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de la Province. C'est en vertu de cet acte que plusieurs ordonnances ont été rendues pour l'amélioration des communications dans la province de Québec.

Les limites de cette dernière à cette époque étaient à peu près celles dans lesquelles sont renfermées aujourd'hui les provinces d'Ontario et de Québec. C'est après la publication de l'Acte de Québec que pour la première fois une loi du Parlement d'Angleterre imposait une taxe sur les tavernes et les auberges. Ce sont les premières taxes directes imposées dans la province de Québec.

L'article 13 de l'Acte de Québec prescrivait que les habitants de quelques bourgs ou districts de la Province pourront être autorisés par le Conseil à fixer ou à lever des contributions et taxes pour faire des chemins, pour ériger ou réparer des édifices publiques ou pour d'autres fins d'utilité locale ou de bon ordre dans les dits districts ou bourgs.

En 1777, une autre ordonnance du Conseil instituait la fonction de grand voyer, à qui était confiée la surveillance des travaux publics dans les paroisses. Non seulement les habitants étaient tenus à l'entretien des routes locales, au moyen de corvées, mais ils étaient aussi obligés d'entretenir les chemins royaux, c'est-à-dire les chemins de grande communication. Quant aux ponts, ils étaient aussi construits et entretenus par ceux qui y étaient intéressés. Dans chaque paroisse, le grand-voyer était représenté par le sous-voyer, qui d'ordinaire, était capitaine de milice. À son tour, celui-ci divisait la paroisse en sections et nommait des officiers chargés de la surveillance des travaux pour chaque section.

Comme on le voit, la source de l'autorité reposait sur le Gouverneur et le Conseil législatif.

En 1790, pour la première fois, une ordonnance est rendue pour permettre à certaines personnes de construire un pont de péage sur la rivière St-Charles. Ce mode de construction a ensuite été répandu dans toute la Province. Au fur et à mesure des besoins, des particuliers obtenaient le droit de construire des ponts de péage sur différentes rivières

de la Province. Cette politique a été suivie pendant de nombreuses années; et on peut dire jusqu'à l'époque moderne. Le gouvernement se réservait le droit après 50 ans de racheter ces ponts, il permit plus tard aux municipalités d'exercer les mêmes pouvoirs.

En 1791, la nouvelle Constitution divisait la ci-devant province de Québec en Haut et Bas Canada.

Pour cette dernière Province le minimum des représentants était fixé à 50. Il y avait aussi un conseil législatif dont le minimum était fixé à 15 membres; et le Parlement à être constitué d'après la Constitution de 1791 pouvait faire des lois pour la paix, le bien et le bon gouvernement, ce qui incluait les affaires municipales.

En 1793, les fonctions municipales exercées par le Gouverneur par l'intermédiaire du grand-voyer, des sous-voyers et des capitaines de milice, furent confiées aux juges de paix nommés par le Gouverneur.

En 1796, par le Statut 56, Guillaume III, chapitre 9, un acte fut voté par le Parlement pour faire, réparer, changer les chemins et ponts de la Province et, événement d'importance, les intéressés furent appelés à exercer un droit de vote pour l'élection du sous-voyer chargé de la surveillance et de l'entretien de la voirie.

Toujours en vue d'améliorer la voirie, une loi fut votée pour instituer un grand-voyer et un "député-voyer" pour chaque district. Le grand-voyer consultait d'abord les habitants sur les travaux à entreprendre et ceux-ci élistaient les sous-voyers. C'est la première invitation aux intéressés d'avoir leur mot à dire dans le domaine municipal.

Cette loi avait pour objet de mettre notre voirie dans des conditions plus satisfaisantes; elle créait un organisme assez complet pour le meilleur fonctionnement d'une partie importante de l'administration publique. Mais ce qu'il y avait de nouveau, c'est qu'elle imposait des répartitions, des cotisations, des corvées et des sanctions. Bien que cette loi s'imposât et fût d'un grand intérêt public, on refusa de s'y conformer et il y eut des troubles, des commencements d'émeutes et des arrestations. Les évêques de Québec et de Montréal, Mgr Hubert et Mgr Plessis, durent intervenir et ce n'est qu'après une période assez troublée que les esprits se calmèrent.

Mais dans les villes de Québec et de Montréal, la surveillance de l'entretien des chemins était sous le contrôle des juges de paix, et, fait nouveau aussi, ces derniers avaient le droit d'imposer une taxe sur

la valeur annuelle des propriétés. Etaient affectés à cette taxe, tous les immeubles, y compris ceux qui appartenaient au clergé, et aussi ceux qui étaient la propriété du Gouvernement. Il n'y avait qu'une exception; les propriétés appartenant aux communautés religieuses.

Jusqu'en 1799, ce fut dans les bornes territoriales de la paroisse religieuse que s'exercèrent les fonctions des sous-voyers. A cette époque, Québec et Montréal furent détachées de leur paroisse respective pour former des districts séparés.

Un autre événement se produisit en 1801, dans le domaine municipal; les octrois furent votés, cette année-là, par le gouvernement pour venir en aide aux communautés religieuses qui s'occupaient des indigents, des pauvres, des malades et des enfants trouvés. Cette mesure allait se renouveler durant les années subséquentes et cette coutume de voter des octrois spéciaux à chaque réunion du parlement, devait se continuer jusqu'à l'époque de l'Union des deux Canadas. Avec le gouvernement d'Union, le montant des octrois accordés aux institutions religieuses apparaîtra dans la loi des subsides. Après la Confédération, des octrois continueront d'être payés en vertu de la Loi des subsides, aux institutions religieuses chargées de prendre soin des indigents, des infirmes, des malades, jusqu'à la création de la Loi de l'assistance publique, alors que les municipalités furent mises dans l'obligation de payer une quote-part des dépenses de l'assistance publique.

Toujours en 1801, on vit pour la première fois se former une compagnie qui obtint le droit exclusif de fournir l'eau à la population de Montréal.

Deux événements survenus en 1805, méritent d'être soulignés: le vote d'un octroi par le gouvernement du Bas-Canada pour la construction du pont Jacques-Cartier, et le vote d'octrois pour l'amélioration de la voirie. Chaque année, par la suite, des montants seront votés par le Parlement du Bas Canada pour la confection de nouveaux chemins à travers la Province. Tous les comtés bénéficièrent de ces octrois. Il fut même prévu que des subsides spéciaux seraient accordés à certaines personnes qui s'établiraient le long de certaines grandes routes.

Ce fut aussi en 1805 qu'une innovation se produisit dans l'histoire de la voirie de la Province; des compagnies pour la construction de chemins à péage purent être formées toujours dans le but d'améliorer la voirie. Cette politique se continua durant un grand nombre d'années et l'on doit à cette institution la construction de tous les chemins à l'entour des villes de Québec, Montréal, Trois-Rivières, et dans certains comtés du sud de la Province.

En 1814, l'Assemblée du Bas Canada, en vue d'accorder des subsides pour les dépenses de la guerre qui se poursuivait alors entre l'Angleterre et les Etats-Unis, mais surtout dans le but de créer des difficultés au Gouverneur et aux bureaucrates, vota une loi pour imposer une taxe sur le revenu des officiers civils, et sur les personnes recevant des pensions. Le taux de la taxe était fixé à 15% sur tout salaire ou pension dépassant 1500 louis; 12% sur les pensions ou salaires de 1000 louis à 1500 louis; 10% sur les pensions ou salaires de 500 à 1000 louis et 5% sur les pensions ou salaires de 250 à 500 louis.

En 1818, d'autres développements se produisirent. On passa une loi qui prévoyait que dans tout village de trente maisons et d'une étendue d'au moins quinze arpents, les habitants pouvaient élire cinq syndics. Ces derniers avaient le pouvoir de faire des règlements sur un grand nombre de sujets, tout particulièrement pour pourvoir à la police. Ce fut un début d'organisation municipale.

L'autre événement important fut l'organisation d'un système de guet et d'éclairage, pour les cités de Québec et de Montréal. Les dépenses encourues par cette législation devaient être défrayées au moyen d'une taxe sur l'exercice de certaines professions.

En 1831, les villes de Québec et de Montréal furent incorporées, mais la sanction royale ne fut proclamée qu'en juin 1832. Tous les habitants âgés de plus de vingt-et-un ans étaient membres de la corporation et l'on remit à un conseil de ville les pouvoirs jusque là exercés par les juges de paix. On accorda à ces deux municipalités un pouvoir d'emprunt dont la limite fut fixée par la loi. La Charte de ces deux villes expira en mai 1836. Mais elles furent de nouveau incorporées par le Conseil Spécial créé après la suppression de l'Acte Constitutionnel de 1791, à la suite des troubles de 1837, 1838 et 1839.

En 1832 s'opéra un changement d'importance; les habitants de chaque comté pouvaient élire des commissaires dont la fonction était la même que celle que l'on avait attribuée au grand-voyer; les habitants pouvaient garder ce dernier ou élire des commissaires, dont un par paroisse,

En 1838, les pouvoirs de la Législature du Bas Canada furent suspendus à la suite des troubles. On sait les répercussions qu'eut cette crise dans tous les domaines.

On se rend compte par ce qui a été dit précédemment, qu'il n'y avait pratiquement pas d'organisation municipale à cette époque; et c'est

pourquoi Lord Durham dans son rapport sur le Bas Canada, recommanda comme étant une nécessité absolue et essentielle pour l'avancement, le progrès, le bien-être général de la population, l'institution d'un régime municipal. Mais à cette époque, l'état d'esprit de la population du Bas Canada était opposé à tout ce qui émanait du Conseil Spécial.

La Constitution de 1791 fut suspendue à Québec par proclamation à la suite des troubles de 1837, le 29 mars 1838. Et cette suspension devait durer jusqu'à l'avènement de l'Union des deux Canadas, le 10 février 1841. Aussi, quand en 1840, à la veille de l'Union des deux Canadas, le Conseil Spécial dotait le Bas-Canada d'institutions municipales, ce projet fut mal accueilli; de toutes parts, suscita une vive opposition.

Les luttes de 1837, 1838 et 1839 avaient laissé les Canadiens fort meurtris et la répression sanglante qui suivit ces troubles n'était pas de nature à faire accepter partout ce qui émanait du Conseil Spécial. D'ailleurs, en vertu de cette ordonnance municipale de 1840, le Gouverneur gardait le contrôle complet sur les institutions municipales, puisqu'il nommait lui-même le "warden" ou président du conseil et le trésorier, et qu'il pouvait changer les limites des municipalités, fixer les chefs-lieux, etc. Les officiers du Conseil étaient en même temps les officiers de la loi d'éducation et percevaient les taxes indépendamment de la population. Les électeurs pouvaient seulement élire les conseillers, les inspecteurs de chemins et de ponts et les gardiens d'enclos.

Le projet d'union des deux Canadas fut adopté le 23 juillet 1840 et entra en vigueur le 10 février 1841. Après l'Union une mesure semblable à celle qui avait été imposée au Bas-Canada, par l'ordonnance de 1840, concernant les affaires municipales, fut proposée pour le Haut-Canada. Après un débat orageux et malgré l'opposition d'une partie des législateurs du Bas-Canada et du groupe réformiste du Haut-Canada, la loi fut adoptée.

Mais une forte opposition ne tarda pas à se manifester contre cette loi dans les deux Canadas; on refusa de payer les taxes, de prendre part aux élections et au choix des officiers, ou si on faisait des élections, les élus refusaient de prélever les taxes. Mais ce qui exaspérait le plus les contribuables, c'était la grande concentration des pouvoirs aux mains du gouvernement.

En 1845, on révoqua, par une nouvelle loi l'ordonnance du Conseil Spécial de 1840; et l'on institua l'élection de sept membres dans chaque paroisse du canton. Cette loi, par ses dispositions, permettait au peuple canadien de régler en famille une partie de ses problèmes domesti-

ques et d'avoir un certain contrôle sur ses affaires locales.

En 1847, le Parlement des deux Canadas vota une nouvelle loi. Cette fois, on créa une seule municipalité par comté, et par exception, deux ou trois municipalités dans certains comtés d'une plus grande étendue. Mais cette mesure souleva du mécontentement un peu partout; on se plaignit d'une trop grande concentration de l'administration et des inconvénients graves qui en résultaient.

En 1854, est créé pour le Bas-Canada, un fonds d'emprunt municipal pour l'amélioration des chemins et des ponts. Un semblable fonds existait déjà dans le Haut-Canada et on crut devoir appliquer cette formule au Bas-Canada. Le but de la loi instituant le fonds était de permettre aux corporations municipales de faire des emprunts, en observant certaines conditions, à même ce fonds créé par le gouvernement du Canada-Uni. Un grand nombre de villes de la province de Québec profitèrent de la loi.

En 1855, on adopta une nouvelle loi des municipalités, créant une municipalité par paroisse ou canton, tout en conservant les municipalités de comtés. En 1860, une refonte de la loi antérieure fut promulguée, en y ajoutant certaines autres dispositions.

C'est sur cette dernière législation qu'ont été calqué les refontes subséquentes. Les principes énoncés dans la loi de 1860, comme dans celle de 1845, servirent de base à notre système municipal actuel.

La première partie de la loi sur les municipalités portait sur l'organisation proprement dite, les pouvoirs et les fonctions des corporations municipales. La deuxième partie se rapportait aux chemins, aux ponts, à leur entretien, à leur construction. La troisième partie avait trait aux cotisations et en définissait le mode de perception. Enfin, les amendes, les actions et les appels faisaient l'objet de la dernière partie.

Durant toute cette période on peut dire que notre population s'en remettait à l'initiative privée du soin de maintenir et d'améliorer son système de voirie, d'éclairage, de fourniture de l'eau et de protection contre l'incendie. Dans certains cas des syndics, dans d'autres des compagnies à fonds social, spécialement instituées à cette fin, s'occupaient de la confection des chemins et devaient voir à leur entretien. Des barrières de péage étaient placées à certains endroits pour pouvoir aux dépenses nécessaires. Bien que certains ponts de la Province - et ils étaient assez rares - aient été placés sous le contrôle du département des Travaux Publics du Canada-Uni, des particuliers se faisaient

autoriser par une loi spéciale, à construire des ponts, à les entretenir, et à exiger des droits de péage.

Durant le demi-siècle qui a précédé la Confédération, le pouvoir central autorisa les corporations municipales à fournir leur aide aux compagnies de chemins de fer. Elles étaient en effet autorisées à acheter des actions de ces compagnies ou à leur fournir de l'argent ou encore à les endosser, etc.

En terminant l'étude de cette première époque, qui s'étend de 1760 à la Confédération, on peut dire qu'un grand nombre de cités, de villes et même de villages furent aussi organisés, mais par acte spécial du Parlement, car il n'existait à cette époque, aucune législation générale dont auraient pu se prévaloir les corporations municipales.

2 - APRES LA CONFEDERATION

On sait qu'en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, il est décrété à la sous-section 8, de la section 92, du chapitre 3 des Statuts Impériaux de 1867, que la législature dans chaque Province a le pouvoir exclusif de faire des lois relatives aux institutions municipales de la Province.

C'est en vertu de cette autorité que fut promulgué le 24 décembre 1870, le Code Municipal qui fut mis en force le 2 novembre 1871. La nouvelle législation accordait des pouvoirs beaucoup plus étendus aux municipalités. On y avait même le pouvoir de taxer le revenu annuel d'une certaine catégorie de personnes et même les salaires dépassant \$300.00 par année.

Mais la première loi de la nouvelle législature, qu'affected particulièrement les municipalités, fut celle qui concernait la voirie. Cette loi établissait un classement des chemins publics.

En 1876, le Parlement provincial approuva la loi concernant les corporations de cités et de villes; celles-ci recevaient de plus amples pouvoirs que ceux qui étaient accordés aux municipalités régies par le Code Municipal.

Ainsi les électeurs propriétaires devaient donner leur approbation à tout règlement engageant le crédit de la corporation. Des pouvoirs de réglementation fort étendus étaient délégués à ces corporations. La même année, déjà, les corporations municipales devaient assumer certaines

responsabilités nouvelles, entre autres, l'obligation de payer 25¢ par jour pour la pension des prisonniers ayant leur domicile dans les limites de la municipalité.

En 1880, une nouvelle charge était imposée aux municipalités: l'obligation de payer 50% de la pension des aliénés indigents ayant leur domicile dans les limites de la municipalité. Cette obligation à l'égard des indigents allait se continuer pendant 60 ans, de même que l'obligation de défrayer la pension des prisonniers. Ce n'est qu'en 1944 que devait cesser, pour les municipalités de Québec, Montréal, Sherbrooke et Trois-Rivières, l'obligation de payer un certain montant chaque année pour l'entretien des prisons. La même année était aussi abolie l'obligation pour les municipalités de payer 25¢ par jour pour la pension des prisonniers. Ce fut également en 1944 que le gouvernement a pris à sa charge l'entretien total des aliénés. Il y avait exactement soixante ans (soit depuis 1884) que les municipalités avaient dû assumer l'obligation de payer la moitié du coût d'entretien et de transport des aliénés.

En 1884, nouvel évènement d'importance; les municipalités se virent obligées de payer pour l'entretien des enfants de 6 à 12 ans confiés aux écoles d'industrie. (Il y a environ deux ans, l'âge des enfants a été porté de 12 à 18 ans). Les frais d'entretien de ces enfants dont l'âge variait de 6 à 12 ans, étaient également partagés entre les municipalités et le gouvernement. En 1892, une modification importante était apportée à la loi des écoles d'industrie et de réforme en mettant à la charge des municipalités les trois-quarts des frais d'entretien des enfants confiés à ces écoles.

En 1886, la législature de Québec adoptait la première loi concernant les manoeuvres frauduleuses en matières municipales. Cette loi a subi beaucoup d'amendements jusqu'à date. En 1892, la législature de Québec imposait une taxe sur le salaire des employés civils de la Province.

En 1898, les corporations rurales étaient autorisées à construire des aqueducs ou à accorder des franchises à des personnes ou à des compagnies se chargeant de ces services.

Un an plus tard, une loi permettait aux corporations municipales d'acheter les intérêts de syndics de chemins à barrières. La même année une loi était adoptée interdisant aux conseils municipaux d'accorder des subventions à des industries similaires à celles qui existaient déjà dans la municipalité.

En 1901 la loi provinciale d'hygiène était refondue. Le Conseil provincial d'hygiène, en cas d'épidémie, pouvait forcer les corporations municipales à nommer un officier de santé et, à défaut par les municipalités de faire cette nomination, le Conseil provincial d'hygiène avait le pouvoir de nommer lui-même cet officier.

L'année suivante, les corporations municipales étaient autorisées à voter des règlements de prohibition pour la vente des liqueurs spiritueuses.

En 1903, la Loi des cités et villes était refondue et des pouvoirs additionnels étaient accordés au Lieutenant-Gouverneur en conseil pour l'érection de nouvelles corporations de villes et de cités. A la suite de cette refonte presque toutes les villes et les cités de la province de Québec revinrent devant la législature pour demander l'application, dans leurs limites, de la Loi des cités et villes.

Ce fut aussi en 1903 qu'une loi fut adoptée pour obliger les corporations municipales à soumettre leurs règlements d'emprunts à l'approbation du Lieutenant-Gouverneur en conseil.

En 1907, on passa une loi pour l'amélioration de la voirie et en vertu de cette loi, des subsides pouvaient être versés aux municipalités. Par ailleurs, en 1909, une commission fut nommée pour étudier la question de l'abolition du péage des chemins et des ponts à barrières. Dès l'année suivante le gouvernement était autorisé à payer une somme de \$100,000.00 pour abolir le péage à l'entrée du pont Dorchester à Québec. Finalement en 1912 le gouvernement par une loi se faisait autoriser à abolir le péage exigé pour les ponts et chemins de péage dans toute la Province. La Commission des utilités publiques fut chargée de fixer les indemnités à être payées et à déterminer si les frais d'entretien de certains chemins ou ponts devaient être assumés par certaines municipalités.

Ce fut aussi au cours de cette même année que l'on créa le département de la Voirie; jusque là, le Ministère de l'Agriculture avait eu l'administration de la voirie provinciale. On vota en outre une somme de \$11,000,000 pour l'amélioration des voies de communication dans la Province.

Une des premières lois qui eut comme objet d'apporter une aide dans la construction d'habitations fut votée en 1914, alors que les municipalités furent autorisées à garantir le capital et les intérêts d'emprunts

à être effectués par des compagnies de construction d'habitations.

En 1916, certains syndicats de chemins à barrières s'étant déclarés incapables de remplir leurs obligations, des commissaires furent nommés pour les remplacer. Petit à petit les obligations de ces syndicats furent transférées aux municipalités.

En 1918, naissait le Ministère des Affaires municipales, chargé de s'occuper des intérêts des municipalités de la Province. Jusque là, le Secrétaire de la Province avait dirigé l'administration des affaires municipales.

Les municipalités furent autorisées, en 1919, à emprunter du gouvernement provincial, à même une somme mise à la disposition de ce dernier par le gouvernement du Canada, des montants pour l'amélioration de l'habitation. Les municipalités, à même le montant ainsi emprunté, pouvaient à leur tour prêter à des particuliers jusqu'à concurrence de \$4,000.00.

Pour la première fois en 1920, il fut question de la participation municipale au coût de l'Assistance publique; mais l'obligation financière de la municipalité en ce qui concernait l'assistance était réduite à quarante jours d'hospitalisation.

L'année suivante, une nouvelle loi d'assistance publique était promulguée; cette fois les municipalités étaient astreintes à payer un tiers des frais d'entretien des indigents.

En 1921 était créée la Commission Métropolitaine de Montréal. La même année, une loi déclarait illégales les grèves d'employés municipaux.

En 1922, on refondait la Loi de la voirie; et le gouvernement recevait l'autorisation de dépenser \$40,000,000 pour l'amélioration des routes dans la Province. De plus une loi était passée qui approuvait l'abolition du péage sur les chemins et les ponts. La même année, le gouvernement déclarait avoir le contrôle de la voirie dans toute la Province.

Une révision de la Loi des cités et villes fut faite en 1922; on n'y apporta cependant que peu de changements. Cette révision avait tout simplement pour but de mettre à date, en tenant compte des amendements apportés depuis 1903, la législation en cette matière.

En 1925, le Conseil provincial d'hygiène était autorisé à créer des unités sanitaires mais c'est en 1928 que fut adoptée la législation encore en vigueur en cette matière.

En 1927, on défendit par une loi aux cités et villes ayant cinq mille âmes et plus d'imposer une taxe sur les étrangers qui venaient y travailler.

En 1930, on revint à la pratique du péage pour les nouveaux ponts: en effet la construction de ces ponts devait être payés par le produit des droits ainsi perçus. Et lors de la session de 1930-31, une loi approuvait la construction de plusieurs ponts dans la Province et des droits de péage étaient imposés aux usagers de ces ponts.

A la suite de la crise de 1929, le gouvernement de la Province s'entendit avec le gouvernement du Canada pour apporter une aide aux chômeurs; et les municipalités furent autorisées à dépenser pour l'assistance aux chômeurs des montants équivalents à ceux qu'elles pouvaient recevoir des gouvernements supérieurs.

Comme conséquence de la crise économique un grand nombre de municipalités eurent à faire face à des difficultés financières telles qu'il devint nécessaire de créer un organisme pour prévenir la faillite de plusieurs d'entre elles. C'est alors qu'au cours de la session de 1931-32 fut créée la Commission Municipale de Québec.

Au cours de la même session, les municipalités rurales furent autorisées à organiser un système d'éclairage dans leurs limites et comme suite à cette première loi, en 1935, les municipalités furent autorisées à municipaliser le service d'électricité.

En 1937, l'assistance aux Mères nécessiteuses était introduite dans notre législation.

La même année, on décida, en vertu d'une loi à cet effet, que l'administration des ponts ayant une portée libre de quinze pieds ou plus, construits ou entretenus par le gouvernement, relèverait du ministère de la Voirie.

En 1938, le gouvernement de la Province commence à s'occuper de l'entretien des chemins d'hiver pour l'usage des véhicules automobiles et une loi fut adoptée pour permettre aux municipalités de s'entendre à ce sujet avec le ministère de la Voirie. La même année, une somme de

50 millions était mise à la disposition du gouvernement pour entreprendre l'exécution d'un programme routier de premier ordre.

La loi ayant trait aux pensions de vieillesse, aux pensions aux aveugles, de même que celle concernant les mères nécessiteuses furent amendées pour obliger les municipalités à payer une contribution de 2% dans les deux premiers cas et de 5% dans le dernier cas. Ces lois furent de nouveau amendées en 1940.

En 1950, on fonda dans une même loi, la loi des écoles d'industrie et celle des écoles de réforme. La nouvelle loi fut désignée sous le titre de "loi des écoles de protection de la jeunesse".

Taxe de vente

Une source de revenus qui est devenue d'une extrême importance dans la Province est la taxe de vente. Ce fut la Cité de Montréal, qui la première, par le statut 2526 Georges V, chapitre 112 (1935) a obtenu ce pouvoir de taxation. Son exemple fut suivi par le gouvernement provincial qui, par le Statut 4 Georges VI, chapitre 14 (1940) l'imposa (pour pourvoir aux besoins des services publics) à toute la Province. L'année suivante, la Cité de Québec, par le chapitre 72, 5 Georges VI (1941) put bénéficier de cette taxe. Un grand nombre de cités et villes depuis lors, ont imposé la taxe de vente et il y a tendance continue à la réclamer.

Exercice du droit de vote

Au sujet de l'exercice du droit de vote, une évolution assez profonde s'est opérée. Au début, ce droit n'était exercé que par un petit nombre d'électeurs puisque seuls les "francs tenanciers", les habitants tenant maison ou "feu et lieux" pouvaient en bénéficier et encore fallait-il qu'ils aient payé leurs contributions scolaires et municipales. Cependant, les femmes n'avaient pas le droit de vote. Même en 1841, ce droit était fort restreint puisque seuls les résidents propriétaires ou locataires payant des taxes étaient appelés à voter. Lors de la promulgation du Code Municipal, en 1870, on étendit ce droit à l'occupant; mais ce ne fut qu'en 1892 que les femmes purent exercer ce droit, et encore n'étaient-ce que les veuves et filles majeures propriétaires.

Quant à ce qui concerne le vote masculin, le droit de vote à partir de 1870 a évolué d'une façon différente suivant qu'il s'agissait des cités et villes ou des corporations rurales ou de villages. Dans ces dernières, tous les citoyens ayant un intérêt dans l'administration municipale

peuvent voter; mais le vote est plus restreint en ce qui concerne les cités et villes.

Quant au mode d'exprimer son opinion dans les affaires municipales, jusqu'à ce que l'Assemblée législative de la Province eut décidé que le vote serait secret, le vote était donné publiquement. Ce dernier système a survécu longtemps et, encore aujourd'hui, ce mode d'exprimer son opinion dans les affaires scolaires subsiste toujours pour la plupart des commissions scolaires.

Mode d'organisation des corporations municipales

La plus petite unité d'administration locale est la paroisse civile, dont l'origine, non au point de vue civil mais au point de vue religieux, remonte au début de la domination française. La paroisse ecclésiastique a donc joué un rôle important dans le domaine administratif puisqu'au début, l'autorité locale s'étendait à une seule paroisse ou à un canton. Il y eut ensuite la formation de villages qui ne sont en général qu'une partie de la paroisse. Vinrent enfin les conseils de comté et les cités et villes.

A l'exclusion d'une vingtaine de villes de la Province, on peut dire que les cités et villes ont des chartes spéciales et des pouvoirs spéciaux qui leur ont été confiés par la législature, ce qui veut dire que la plupart de ces municipalités ne sont pas régies exclusivement par la loi des Cités et villes. Il est assez curieux qu'après la refonte de cette dernière loi en 1903, la plupart des cités et villes de la Province qui avaient obtenu des chartes spéciales ou des pouvoirs spéciaux revinrent devant la législature pour demander l'application, dans leur territoire, de la loi des cités et villes de 1903, tout en conservant les pouvoirs spéciaux qui leur avaient été accordés.

Juridiction des tribunaux.

En matière municipale, les tribunaux qui avaient juridiction jusqu'à il y a quelques années pour les matières municipales concernant les cités et villes étaient la Cour Supérieure; et pour les matières concernant les municipalités de paroisses ou de villages, c'étaient la Cour de Circuit et la Cour de Magistrat.

En 1950, une loi a été adoptée par la législature, décrétant que la juridiction de la Cour de Magistrat était générale dans toutes les matières municipales et scolaires de la Province. Certains droits d'appel cependant ont été conservés mais en suivant une procédure différente que celle qui existait antérieurement.

ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE
DES MUNICIPALITES

DESCRIPTION STATISTIQUE
ANALYSE ECONOMIQUE

Chapitre V

ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE DES MUNICIPALITES

DESCRIPTION STATISTIQUE

1 - Antécédents historiques

Il y a trois faits historiques, d'intérêt national ou provincial, dont l'incidence s'est fait sentir à des degrés divers sur l'administration locale de la province de Québec. Le premier en importance fut l'augmentation considérable de la population québécoise au cours de la période 1930-1951, période au cours de laquelle la variation de la situation financière des municipalités a fait l'objet de cette analyse.

Mais ce phénomène a été accompagné, au Québec comme un peu partout au Canada, par une tendance très marquée à l'urbanisation consécutive au fort mouvement d'industrialisation des années 1940 et suivantes.

Un autre fait historique qui caractérise cette période fut l'amélioration rapide de la technique qui s'appliqua, entre autres choses, à rénover les méthodes de transport. Avant que les administrations locales n'aient pu achever la construction de rues et de voies d'accès mieux adaptées aux exigences nouvelles du véhicule automobile, la généralisation des nouvelles méthodes était devenue un fait accompli. Comme conséquence de ce retard, nombre de corporations doivent aujourd'hui faire

face à des exigences de plus en plus pressantes pour améliorer et étendre les services existants.

Enfin, il faut aussi considérer l'importance de cet autre facteur que constitue la demande croissante de bien-être. La dépression des années 1929 à 1937-38 a montré clairement, en effet, que la rigidité des revenus de l'administration locale ne permettait pas à cette dernière d'assumer les responsabilités de la sécurité sociale. Les provinces elles-mêmes n'ont pas cru devoir devancer le gouvernement fédéral en ce domaine, et il ne semble pas qu'elles veuillent aujourd'hui se substituer à son initiative. Si l'on doit prendre comme acquis que les exigences modernes du bien-être matériel n'ont pas un caractère sporadique mais tendent plutôt à constituer une donnée constante, il va de soi qu'un examen des fonctions de l'administration publique est rendu nécessaire.

Entre autres choses, l'étude descriptive du problème financier des municipalités a permis de mettre en évidence les observations suivantes:

- 1 - l'importance toujours croissante des opérations fiscales des trois unités de gouvernement;
- 2 - la place dominante du gouvernement fédéral dans les champs de taxation;
- 3 - l'importance des provinces comme collecteurs d'impôts;
- 4 - l'avilissement des sources de revenus des municipalités et l'importance croissante des octrois distribués aux administrations locales.

2.- Revenus

Au début de la période sous observation, nous avons remarqué que les administrations publiques locales du Canada recevaient la part la plus importante des revenus provenant de la taxe. Sur un revenu total de \$780. millions collectés par tous les gouvernements du Canada en 1930, les administrations locales prenaient plus de \$306. millions, soit une proportion de 39,3 pour cent. A ce moment, la taxe sur la propriété immobilière, qui constituait l'unique source de revenu de ces administrations locales, représentait près de 33 pour cent des revenus de tous les gouvernements.

En 1951, la situation est complètement renversée. Alors que le revenu total des gouvernements atteignait \$5,388. millions, celui des corporations scolaires et civiles passait à \$650 millions, soit une proportion de 12.1 pour cent. Ainsi, tandis que les revenus totaux s'accroissaient par près de 600 pour cent, ceux de l'administration locale parvenaient à peine à doubler. Et la taxe sur la propriété, qui constituait la principale source de revenus de tous les gouvernements, en 1930, ne représente plus maintenant que 8.8 pour cent de ces revenus.

Dans la province de Québec, la somme totale des revenus de la taxation du gouvernement provincial et des administrations locales s'élevait, en 1930 à \$113. millions. De ce montant, les corporations municipales et scolaires prenaient \$72. millions ou 61.3 pour cent. A la fin de la période sous observation, soit en 1951, les revenus globaux atteignaient \$450.9 millions, une augmentation de près de 300 pour cent. La part des municipalités et des commissions scolaires augmentait bien à \$178.4 millions, mais elle ne représentait plus qu'une proportion de 36.4 pour cent.

Cet avilissement des sources de revenus des administrations locales semble tenir au fait que la taxe sur la propriété immobilière n'a pu se développer aussi rapidement que les autres taxes directes ou indirectes qui contribuaient au revenu des provinces et du fédéral. Celles-ci s'adaptaient plus vite aux changements de structure imposés par la guerre et les exigences du bien-être matériel.

3 - Dépenses

Au cours de cette même période, les dépenses publiques ont augmenté à peu près dans la même proportion que les revenus. En 1930, la dépense publique totale était de \$849.1 millions; celle des administrations locales du Canada était de \$309.4 millions, ou 36.4 pour cent. En 1951, alors que la dépense publique totale atteignait \$4,867.1 millions, celle des municipalités était de \$770.0 millions ou 15.8 pour cent de la dépense totale.

Au début de la période, les principaux items des dépenses étaient le service net de la dette, le transport et l'éducation qui représentaient respectivement des proportions de 23.1, 16.6 et 14.4 pour cent de la dette publique totale. Mais à la dernière année de la période, les principaux items de dépenses étaient, par ordre d'importance, la défense, le bien-être et le service net de la dette avec des proportions respectives de 30.3, 19.1 et 10.3 pour cent de la dette publique totale de 1951.

De 1930 à 1951, la dépense totale du gouvernement de la province de Québec et des corporations municipales et scolaires a plus que triplé. Elle s'est accrue de \$108.9 millions à \$377.4 millions durant ces deux périodes décennales.

Jusqu'en 1940, et surtout pendant les cinq ou six années de dépression qui ont caractérisé l'intervalle de 1930 à 1940, le haut niveau des dépenses a contraint l'administration locale à des opérations déficitaires.

Par la suite, ces dépenses eurent à subir des entraves jusqu'en 1950, parce que le contrôle des matières premières et des facteurs de production, imposé par les programmes de défense ou de réarmement, rendaient difficiles la réalisation de travaux d'envergure pour l'amélioration ou l'expansion des services. Dans notre Province, les besoins ont pris une telle importance que les dépenses d'un grand nombre de municipalités de type urbain menacent continuellement l'équilibre budgétaire auquel est liée l'administration locale. Ici, tout autant qu'ailleurs au Canada, c'est en sacrifiant des programmes d'amélioration et d'expansion rendus nécessaires et grâce parfois à la reprise, par la Province, de certaines responsabilités assignées aux municipalités, que les administrations municipales parviennent à éviter les situations déficitaires.

4 - Octrois

Dans plusieurs autres provinces du Canada, plus particulièrement en Ontario et en Colombie Britannique, on a profité plus largement d'une politique de subsides qui a permis aux municipalités de ces provinces de réaliser des projets d'expansion de leurs services.

Mais les municipalités de la province de Québec ne jouissent pas d'une situation aussi avantageuse. En effet, la politique des subsides n'a pas connu ici une application aussi étendue qu'en Ontario ou en Colombie. Il en résulte que la rigidité des revenus, d'une part, et la demande de nouveaux besoins, d'autre part, contribuent à placer l'administration municipale, surtout celle des zones métropolitaines et urbaines, dans une situation toujours plus précaire.

5 - Dette.

Cette constatation est confirmée par l'analyse de la dette. Nous avons observé, en effet, que la dette municipale du Québec avait tendance

à diminuer au cours de la période 1933-1952. Mais si on étudie le comportement de cette dette pour chaque catégorie de municipalités correspondant aux types métropolitain, urbain ou rural, on remarque que la dette des municipalités des types métropolitain et urbain constitue, de 1933 à 1943, plus de 96% de la dette municipale totale. Même si cette dernière semble continuer à décroître jusqu'en 1952, il y a lieu de croire que celle des municipalités de type urbain n'a pas diminué parallèlement.

Conclusions

En résumé, les difficultés qui aggravent le problème financier de l'administration locale se ramènent à deux ordres de facteurs. Les premiers, d'origine interne, correspondent fondamentalement à la rigidité de la taxe sur la propriété immobilière, au manque d'uniformité de la base d'évaluation, à la proportion trop grande d'exonérations ou d'exemptions partielles et à l'accroissement constant des besoins de nature locale. Les autres, d'ordre externe, semblent découler des exigences imposées par l'industrialisation et l'urbanisation, la demande accrue de bien-être, la guerre, l'inflation et l'instabilité économique.

De ces considérations, il découle que la demande des administrations locales pour des revenus additionnels se trouve amplement justifiée. Mais tout ceci ne fournit pas pour autant une réponse aux questions très complexes que pose tout problème de distribution des revenus entre les administrations provinciale et locales. Un tel problème appelle des considérations analytiques sur les budgets publics et les postes budgétaires.

ANALYSE ECONOMIQUE

Le problème des finances municipales se ramène à trois éléments bien distincts; 1) les difficultés en matière fiscale inhérentes à toute unité de gouvernement; 2) celles qui sont particulières à chaque niveau de gouvernement et qui sont spécialement aiguës pour les gouvernements locaux; 3) enfin celles qui sont propres aux municipalités du Québec. Les problèmes de cette dernière catégorie sont de caractère contingent. Ceux des deux premières sont fondamentaux. Aussi convient-il d'en définir la nature par une analyse détaillée.

Parce que Québec évolue dans un contexte économique dont il n'est pas indépendant, il ne suffit pas de rechercher des solutions à partir exclusivement de principes normatifs. Les principes normatifs gardent évidemment toute leur importance comme base des jugements pratiques à porter, surtout dans la province de Québec, à cause du contexte religieux, ethnique et culturel. Mieux vaut, en s'appuyant sur les principes admis de la théorie économique, rechercher quelles sont sur le plan concret, et surtout sur le plan de la réalité économique, les modalités qui sont les plus aptes à favoriser la poursuite des objectifs économiques et non-économiques. De plus, sur le plan fiscal proprement dit, pour être réaliste, il faut partir du fait que les ressources publiques globales sont limitées et donc qu'un partage s'impose entre les trois niveaux de gouvernement. Nier cette dernière assertion reviendrait à admettre que le problème fiscal de l'ensemble des municipalités n'est autre que la somme des problèmes atomistiques de chacune d'elles en particulier.

L'analyse du problème fiscal des municipalités, se poursuit donc comme suit: une fois définis "objectifs politiques" et "fonctions gouvernementales", l'aspect global des budgets publics est d'abord étudié. L'aspect théorique de la fiscalité est abordé sous trois angles spéciaux: mécanisme fiscal, décisions fiscales et bien-être, conditions du budget. Suivent des applications aux trois niveaux de gouvernement au Canada. Cette première partie se termine par des considérations sur le caractère des dettes publiques aux trois niveaux de gouvernement. La deuxième partie est consacrée à l'analyse de certains des principaux postes budgétaires. Elle est l'occasion d'introduire certains aspects bien définis du

problème fiscal; questions de taxation, subsides, services publics sur le plan concret. Sous cette dernière rubrique, une revue systématique est faite de chacune des principales catégories d'interventions gouvernementales. Le rôle de chaque niveau de gouvernement est indiqué pour chacune de ces catégories de fonctions, à partir des critères et principes découlant du reste de l'analyse.

Au point de vue des objectifs, on distingue entre objectifs "économiques" et objectifs "non-économiques". Ceux de la première catégorie sont introduits directement dans l'analyse. On suppose que l'ensemble des objectifs supérieurs sera atteint plus facilement si les objectifs économiques sont atteints. En d'autres termes, les objectifs économiques et les objectifs non-économiques sont reliés de telle façon dans un milieu économiquement évolué comme le Québec, que tous et chacun de ces objectifs économiques favorisent la poursuite des objectifs non-économiques. D'ailleurs une telle prétention reste modeste puisqu'elle fait des objectifs économiques, non pas une condition suffisante, mais une condition nécessaire pour atteindre les objectifs.

Explicitement, les objectifs économiques se ramènent à trois: le progrès économique, le plein-emploi et la distribution équitable de la richesse et du revenu national. Chacun de ces trois objectifs a pour effet direct ou indirect le bien-être de la population.

On démontre que ces objectifs sont étroitement reliés aux diverses "variables" de l'économie, par exemple au niveau du revenu national. C'est pourquoi une connaissance analytique des liens fonctionnels qui existent entre ces objectifs et les diverses "variables" de l'économie s'impose. Une telle analyse permet de définir, de fait, un ensemble cohérent de ces objectifs. De plus, cet ensemble pourra être modifié périodiquement de façon rationnelle à la lumière des changements des conditions économiques. Si l'un quelconque des objectifs économiques devait, pour une raison quelconque, être rejeté, la méthode adoptée fait voir directement les conséquences économiques d'une telle décision. De cette façon, tout jugement sur un plan autre que le plan économique pourra être porté avec plus d'assurance et de façon plus éclairée.

Certaines "variables" de l'économie sont particulièrement sensibles à l'action des pouvoirs publics. Les décisions gouvernementales prennent donc, à cause de cette influence particulière, une importance capitale tant pour ce qui est de la détermination elle-même de l'ensemble des objectifs économiques que pour ce qui est de leur réalisation.

Une telle connaissance analytique fournit donc des critères objectifs qui permettent d'établir la répartition optimum des fonctions publiques entre chaque niveau de gouvernement, de façon à assurer, à l'avantage des collectivités, la poursuite efficace des objectifs économiques, et par eux, celle des objectifs supérieurs, compte tenu du contexte économique dans lequel évoluent le pays et la Province.

Cette approche, en reliant finances gouvernementales, conditions économiques et objectifs politiques, nous jette au coeur du problème à l'étude, puisque celui-ci n'est autre qu'une mal-adaptation de la structure des revenus publics à celle des dépenses publiques, par suite de l'évolution économique rapide.

Pour les fins de la présente étude et seulement dans cette perspective on adopte comme définition d'une fonction gouvernementale: toute attitude ou action des gouvernements susceptible d'affecter la poursuite d'objectifs pré-établis en modifiant les conditions économiques existantes. Ainsi définies les fonctions ou activités gouvernementales se ramènent à trois catégories: les politiques monétaires, les politiques fiscales et l'aspect fonctionnel des services publics concrets. Les deux premières catégories se ramènent à ce qu'on appelle communément les politiques financières, tandis que la dernière permet de rattacher les services concrets fournis par l'Etat aux objectifs économiques décrits plus haut. Chacun de ces trois modes d'activités gouvernementales est considéré sur trois plans bien distincts: l'aspect fonctionnel, l'aspect du bien-être et l'aspect budgétaire.

L'aspect fonctionnel, c'est l'aspect spécifique qui caractérise les fonctions gouvernementales telles que définies. Ce sont les fonctions publiques en tant qu'elles sont parties intégrantes de l'ensemble des relations économiques, et en tant qu'elles affectent les "variables" et les structures de l'économie. Les critères servant d'appui sur ce plan sont précisément fournis par l'ensemble des objectifs économiques postulés. L'aspect bien-être constitue une approche plus synthétique mais de même nature que l'approche fonctionnelle. L'aspect budgétaire fait voir le problème des finances publiques non plus en tant qu'il affecte l'économie ou la communauté des individus, comme dans les deux premiers cas, mais en tant qu'il affecte l'unité de gouvernement elle-même, comme institution indépendante de la communauté soumise à sa juridiction. Appartient à ce dernier aspect les problèmes d'équilibre des budgets publics (surplus, déficit, budget équilibré), de financement de la dette, celui des budgets multiples, etc.

L'analyse démontre que les gouvernements sont aux prises avec des problèmes complexes et que leurs responsabilités en face des objectifs recherchés sont multiples. Les remèdes particuliers à chaque aspect des problèmes sont souvent contradictoires. La solution est donc affaire de degré, affaire de compromis. Les correctifs ne peuvent se ramener à des formules simplistes ou permanentes. Les gouvernements doivent demeurer en alerte vis-à-vis ces problèmes et modifier leurs politiques dans la mesure où les changements de conditions l'exigent, si l'on veut sans heurt social sauvegarder l'essentiel des objectifs poursuivis.

En particulier, en considérant l'aspect global des budgets publics, on démontre que les décisions fiscales ne sont pas nécessairement en accord suivant qu'elles ont trait soit à l'aspect fonctionnel, soit à l'aspect du bien-être, soit à l'aspect budgétaire des finances publiques. En termes concrets; le niveau global des taxes et des dépenses publiques est relié au niveau du revenu national dont dépendent tous les autres objectifs, par exemple, le plein-emploi. D'un autre côté, le bien-être optimum des populations dépend d'un équilibre entre le niveau d'interventionnisme et le niveau d'initiative privée dans l'économie, et le niveau d'interventionnisme, à son tour, est fonction du niveau des taxes et des dépenses publiques. L'équilibre final sur le plan fiscal, compte tenu de ces deux ordres de critères implique nécessairement soit un surplus budgétaire, soit un déficit, soit un budget balancé, suivant que le montant à percevoir effectivement en taxes sera supérieur, inférieur ou égal aux dépenses publiques courantes. Si l'on ajoute aux deux objectifs précédents un certain niveau de revenu national seul capable, disons, de réaliser le plein-emploi, et un maximum de bien-être, dans une condition donnée du budget; par exemple, un budget équilibré, on introduit alors des objectifs irréconciliables. Plus exactement, on peut démontrer que deux des trois objectifs pourront être atteints simultanément. Cette impossibilité de réconcilier les trois objectifs principaux des politiques fiscales pose un problème fondamental que doivent résoudre tous les gouvernements.

ROLE DU GOUVERNEMENT FEDERAL EN REGARD DU ROLE DES MUNICIPALITES.

Réexaminons ce problème et voyons comment il se pose avec des modalités différentes pour les divers niveaux de gouvernement au Canada.

L'examen des relations entre les diverses "variables" de l'économie et les décisions d'ordre fiscal indique que, même si l'on se place

uniquement dans la perspective de longue période, c'est le fédéral qui joue le rôle actif et essentiel. En fait, depuis 1926 les statistiques indiquent que le budget gouvernemental fédéral a augmenté plus rapidement que le budget des provinces. Il aurait pu en être autrement, mais alors le niveau du revenu national correspondant aux principaux objectifs de l'économie canadienne eût été laissé au hasard des décisions individuelles de chaque province ou, ce qui est pire, à l'arbitraire de l'aggrégat des budgets publics. Si l'on est en face de la menace d'un état de déflation chronique et que le niveau relatif des dépenses publiques est faible par rapport au niveau des dépenses privées, alors il faudra que le gouvernement adopte des politiques fiscales susceptibles de relever le niveau du revenu national. Il atteindra ce but en accroissant les dépenses publiques et en réduisant les taxes. Etant donné l'état d'inertie où se trouve l'économie, dans les conditions postulées, les dépenses ne pourront pas être augmentées facilement. Les réductions de taxes devront être drastiques, ce qui entraînera un déficit budgétaire.

Un tel état de déflation chronique peut se rencontrer dans un pays qui a déjà atteint sa maturité économique et où les nouveaux investissements par le secteur privé sont plus difficiles à faire. Dans un pays jeune du point de vue économique, comme le Canada, une telle condition de déflation peut exister, mais pour une autre raison: un pays où la population n'a pas atteint sa densité optimum, où le gros des investissements reste à faire, et qui dépend en grande partie de l'extérieur tant pour ses capitaux que pour ses débouchés, est exposé aux aléas des conditions économiques prévalant sur le plan international. Pour parer aux dangers économiques originant à l'extérieur, des décisions fiscales adéquates au niveau du gouvernement central sont indispensables comme facteurs de contrôle de l'ensemble des "variables" économiques, tant celles qui appartiennent au plan strictement domestique que celles dont le gouvernement a un contrôle partiel et qui se rattachent au plan international. Une telle vigilance est d'autant plus indispensable que l'influence du gouvernement sur le plan international est très indirecte et même sous certains aspects, négligeable. Cette dépendance de l'extérieur n'empêche pas que les objectifs tant économiques que non-économiques restent liés au niveau du revenu national et à la prospérité. Dans ce cas, c'est le gouvernement central qui peut, par des décisions fiscales éclairées et même par des contrôles directs, assurer la poursuite de ces objectifs avec le minimum d'influence adverse de l'extérieur.

Si l'on fait face à une situation inflationnaire chronique et que des dépenses publiques indispensables doivent quand même être faites, le

gouvernement devra, alors, pour atteindre ces objectifs adopter des politiques fiscales qui permettent de maintenir un haut niveau de dépenses sans que l'économie ne soit soumise à une pression inflationnaire trop considérable. A cette fin, on relèvera le niveau des taxes plus rapidement que le niveau des dépenses ce qui impliquera un surplus budgétaire chronique.

Un état d'inflation chronique peut exister dans un pays qui a atteint sa maturité économique et où la densité de la population est telle que la pression sur les ressources productives réelles n'a pas d'autres résultats que la montée verticale des prix et une mal-distribution du revenu. En pareil cas la population montrera une grande préférence pour les dépenses gouvernementales, mais ces dépenses seront reliées plutôt au bien-être social directement qu'à des travaux d'investissement, étant donné que le manque d'occasions en ce domaine existe autant pour le gouvernement que pour les entrepreneurs du secteur privé.

Dans un pays jeune comme le Canada, même si l'on fait abstraction de considérations d'ordre extra-économique, comme les besoins de la défense, le niveau des dépenses gouvernementales fédérales doit être élevé. Le seul fait que le pays soit en pleine phase de développement industriel implique que la proportion des investissements du secteur privé soit relativement élevée par rapport au niveau de la production nationale brute, plus élevée relativement que dans le cas, par exemple, des Etats-Unis, comme le démontrent les statistiques. Or, de tels investissements ont une influence directe sur le niveau du revenu national de la même façon que les dépenses gouvernementales; et par conséquent, elles affectent nécessairement la poursuite de l'ensemble des objectifs économiques. Il convient donc qu'au moins une institution publique soit à elle seule responsable d'un niveau d'investissements ou de dépenses susceptibles de faire contre-poids à l'ensemble des investissements privés. Sans cela, la poursuite des objectifs économiques devient affaire de hasard.

Mais pourquoi ce rôle de contre-poids vis-à-vis des monopoles, de la grosse industrie et en général des entreprises privées, doit-il appartenir en partie au fédéral? C'est parce que, soit sur le plan technique, soit sur le plan institutionnel, i. e. sur le plan du contrôle institutionnel, ces industries de base opèrent dans des limites qui ne coïncident pas avec les frontières géographiques ou juridiques des gouvernements provinciaux. Pourtant, mais pour d'autres raisons que celle de maintenir le niveau du revenu nécessaire à la poursuite de l'ensemble des objectifs économiques, les dépenses gouvernementales au niveau des

provinces considérées globalement et même individuellement, doivent être également élevées. En effet, en vue de la poursuite de certains objectifs particuliers, comme l'exploitation des ressources naturelles, l'accroissement du nombre des écoles, certaines provinces doivent avoir un budget élevé. Ces décisions fiscales provinciales ne seront efficaces, par rapport à ces objectifs intrinsèquement importants, aussi importants qu'on veuille les considérer, que dans la mesure où le niveau du revenu national, dont dépend l'ensemble des objectifs poursuivis, sera maintenu grâce à l'action effective et constante du gouvernement fédéral, surtout sur le plan fiscal. La nécessité d'avoir une unité gouvernementale dont le budget soit assez fort pour faire contrepoids aux forces non coordonnées de l'économie, est plus grande que l'inconvénient qui en résulte pour le financement concurrentiel des dépenses publiques d'origine provinciale. De plus, il serait dangereux de se fier à l'effet global des budgets provinciaux, comme substitut à l'effet concerté des décisions fiscales fédérales. Enfin, le fait que deux provinces par exemple, n'ont pas atteint le même degré de maturité économique et le fait qu'elles ne sont pas pourvues équitablement de ressources supposent un gouvernement central pour équilibrer l'effet interrégional des décisions gouvernementales provinciales. Cette assertion reste vraie, même s'il existe toute une série de problèmes d'ordre public que seules les provinces sont en mesure d'aborder, parce qu'ils présentent des aspects particuliers à chaque région.

Voyons à l'autre extrémité de l'échelle gouvernementale, quelle est la situation des gouvernements municipaux au point de vue des décisions fiscales comme moyen d'atteindre les objectifs économiques.

Il est évident que, considérés individuellement, les gouvernements locaux ont en général un rôle peu important vis-à-vis de l'économie générale. Considérées globalement, les décisions d'ordre fiscal sur le plan municipal ont peut-être moins d'importance que, par exemple, les décisions globales des entrepreneurs du secteur privé de l'économie.

Par contre, les décisions fiscales fédérales affectent directement les gouvernements municipaux. Beaucoup de dépenses gouvernementales fédérales ont trait à des investissements qui se relient à certaines dépenses municipales telles les dépenses sur le plan des transports et communications. Les dépenses fédérales faites sur le plan du bien-être affectent les dépenses analogues des municipalités. A certains points de vue, ces politiques fédérales ont un effet favorable sur les budgets des gouvernements municipaux. C'est le cas lorsque le

gouvernement fédéral contribue à l'extension de programmes de bien-être. D'autres fois, l'effet est défavorable lorsque les politiques de bien-être font naître chez les administrés des exigences que les municipalités n'ont pas toujours les moyens de satisfaire. Enfin, il suffit de mentionner que le niveau plus ou moins élevé des taxes fédérales diminuera le potentiel des revenus que les municipalités sont susceptibles de se procurer directement elles-mêmes.

Mais ces inter-relations entre gouvernements ne sont pas les plus importantes. Ce qui pose véritablement le problème fiscal des municipalités, c'est l'effet des décisions fédérales par rapport à l'économie générale. Par suite des politiques fiscales, les conditions économiques sont modifiées, et ces modifications, à leur tour, affectent les gouvernements municipaux. En d'autres termes, les gouvernements municipaux n'influencent pas sensiblement les "variables" économiques, mais les conditions économiques affectent de façon considérable les budgets municipaux. En un mot, les gouvernements municipaux ont un problème du fait de leur rôle passif vis-à-vis des forces économiques. Si l'on suppose que les décisions fiscales sont adéquates au niveau fédéral, les objectifs économiques seront atteints mais certaines conditions locales donneront lieu quand même à des problèmes d'ordre particulier. Ceux-ci seront considérés dans une section subséquente. Ce qui importe ici, ce sont les conditions dans lesquelles se trouvent placées les municipalités en général, étant donnée l'évolution économique.

En situation déflationnaire, les biens réels disponibles existent en petites quantités et donc leur utilité marginale est considérable. Les taxes en tant que représentant une plus grande privation de biens courants constituent, à la marge, un fardeau très élevé. Les taxes foncières, dans la mesure où elles reposent sur la petite propriété (et même lorsqu'elles s'appliquent aux maisons à logements multiples, étant donné que les propriétaires ont tendance à faire supporter ce fardeau additionnel par ceux des locataires qui ont encore un revenu suffisant pour payer leur loyer) et les taxes indirectes généralement prélevées au niveau municipal ne représentent pas un accaparement des épargnes, mais bien une privation en biens de consommation. Par contre, les transferts de revenu, étant donné le bas niveau de revenu existant, ont une utilité marginale très considérable. D'autre part, les travaux publics, même s'ils ont trait à des projets de soi très productifs, représentent une utilité marginale relativement faible à cause de l'état d'inertie où se trouve l'économie. On a vu qu'en pareille situation, le fédéral conciliait les deux objectifs de plein-emploi et de bien-être en planifiant un déficit fiscal. Les municipalités, elles, doivent s'en tenir à un budget

équilibré et il serait mauvais pour l'ensemble du crédit qu'il en fût autrement. Il est vrai qu'en théorie elles peuvent satisfaire aux conditions imposées par le bas niveau de revenu et au critère marginal du bien-être en équilibrant leur budget à un niveau très bas. Cependant, comme les besoins en matière de bien-être prennent un caractère d'urgence, à cause du bas niveau de la consommation (i. e. à cause de l'état de déflation générale), les secours directs doivent être abondants. Leur abondance même diminue leur utilité au point que les gouvernements municipaux doivent substituer à ceux-ci des travaux publics dont l'utilité marginale est également basse, mais moins basse que l'utilité marginale des secours directs déjà trop abondants. De plus, l'administration municipale, étant le gouvernement le plus près des administrés, subit la plus forte pression de la part de ceux-ci. Les dépenses des gouvernements locaux ne peuvent donc pas, pour ces raisons, être diminuées facilement, même si les revenus sont bas. Par conséquent, les subsides aux municipalités deviennent une nécessité, aussi longtemps que le gouvernement central n'aura pas réussi à stimuler l'économie en substituant aux investissements que les entrepreneurs n'osent pas faire des travaux publics productifs et susceptibles d'injecter du dynamisme à l'ensemble de l'économie. Si en l'occurrence le gouvernement fédéral n'intervenait pas par de tels subsides, ce serait bientôt la faillite pour les municipalités.

En période d'inflation, les dépenses publiques acquièrent une très grande utilité marginale. Au moment où les ressources productives réelles sont taxées au maximum, les municipalités sont forcées d'entrer en concurrence avec les autres institutions publiques ou privées, afin de développer des services réels comme ceux de l'aqueduc, de la protection contre les incendies, des routes, etc. Les sources municipales de revenus publics sont telles que les revenus s'accroissent moins rapidement que les prix, et donc, que les dépenses. D'autre part, les investissements que font les gouvernements municipaux sont des décisions qui impliquent des déboursés globaux considérables, ce qui accroît les charges de la dette. Bien que les municipalités planifient un budget balancé, ex post, elles se trouvent encore sujettes à des déficits. On a vu qu'en situation inflationnaire, le fédéral devait, de façon à concilier les objectifs de hauts revenus et de maximum de bien-être, accroître les taxes plus rapidement que les dépenses, i. e. planifier un surplus. Sans quoi ce serait l'inflation incontrôlée; les efforts des secteurs public et privé pour activer la production se traduiraient uniquement par des montées de prix et un déséquilibre dans toute la structure économique.

On peut penser que les surplus fédéraux pourraient être atténués si le fédéral se fiait aux gouvernements inférieurs pour maintenir le niveau

des taxes élevé. Il est certain, étant donné la pression du côté des dépenses, que les municipalités seraient sans aucun doute disposées à relever le niveau des taxes de façon à compenser les réductions de taxes fédérales. L'action même concertée des municipalités ne saurait avoir l'efficacité fiscale d'un gouvernement supérieur en matière de taxation. (Et ceci, sans parler des difficultés d'ordre administratif qu'une telle politique susciterait et de l'inefficacité qui s'en suivrait.) L'inflation a un caractère tel qu'elle doit être contenue en bloc, donc sur le plan supérieur de gouvernement. L'action individuelle des gouvernements municipaux aurait pour effet d'affecter les régions et les secteurs différemment. Or, un des facteurs les plus susceptibles de faire perdre le contrôle global, c'est l'existence de mal-ajustements locaux ou particuliers. En situation d'inflation, les paramètres qui relient les divers secteurs de l'économie subissent une telle pression qu'une absence partielle de vigilance exposerait toute la structure à crouler.

ROLE DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

Que dire des gouvernements provinciaux? Du point de vue de la "finance fonctionnelle" aussi bien que du point de vue du budget, i. e. sur le plan strictement économique, ils occupent une position intermédiaire entre les extrêmes que constituent les deux autres types de gouvernements. Leurs décisions fiscales ne sont pas liées par les rigidités décrites à l'égard des municipalités, mais ils ne bénéficient pas non plus de la flexibilité à laquelle se prête le budget fédéral.

Leur situation est difficile du fait que, les municipalités n'ayant en somme que les pouvoirs fiscaux conférés à elles par les provinces, celles-ci ont en conséquence vis-à-vis les premières une responsabilité considérable en matière fiscale. Non seulement, par exemple, le gouvernement de la province de Québec doit-il surveiller de près les décisions d'ordre fiscal des gouvernements municipaux considérés individuellement, mais aussi doit-il prendre toutes les mesures pour empêcher que le comportement inconsidéré de l'une d'elles n'affecte la prospérité ou le crédit de l'ensemble ou de quelques-uns des autres gouvernements locaux (soit municipaux, soit scolaires). Le gouvernement du Québec doit laisser à chaque municipalité toute la latitude nécessaire à un exercice normal des activités d'ordre fiscal qu'elle doit accomplir, mais il doit aussi d'autre part tenir compte des répercussions des décisions individuelles sur les autres unités locales de gouvernement et sur l'ensemble des municipalités. C'est principalement la Commission des Affaires Municipales qui joue ce double rôle de surveillance et d'arbitrage.

De plus, à cause de cette filiation juridique, pour des raisons d'efficacité administrative, à un certain point de vue aussi pour des raisons d'efficacité économique, et sans aucun doute pour des raisons d'ordre non-économique, c'est le gouvernement provincial et non pas le gouvernement fédéral qui devrait jouer le rôle d'assistance, décrit plus haut, vis-à-vis les municipalités. Les raisons énumérées précédemment, et qui militent en faveur d'un système de relations provinciales-municipales plutôt que fédérales-municipales, sont admissibles sans discussions dans la perspective de cette étude, sauf celles qui ont trait à l'efficacité économique. Par efficacité économique, il faut entendre l'aptitude intrinsèque que possède une politique quelconque à atteindre effectivement l'objectif économique auquel elle est ordonnée. Dans la plupart des cas, l'efficacité économique des échanges de services entre gouvernements sera plus grande si la relation est directement de la province à la municipalité, quoiqu'en certaines occasions cette efficacité économique pourrait être plus grande si cette relation pouvait s'établir directement entre le fédéral et la municipalité. Une forme idéale d'arrangement pourrait être que le gouvernement provincial serve d'intermédiaire comme agent économique entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux. Le critère susceptible de servir de guide de ce point de vue particulier sera examiné en détail ailleurs, au moment où on étudiera la nature économique des fonctions gouvernementales concrètes, i. e. des services publics réels.

De toute façon, il faut prévoir que les gouvernements provinciaux seront, en période de déflation aussi bien qu'en période d'inflation, sujets à des pressions fiscales de même nature que les municipalités, mais accrues à cause de cette aide constante que suppose le status municipal par rapport à l'unité gouvernementale provinciale. Pour faire face à ces obligations fiscales, le gouvernement provincial peut soit avoir recours à la taxation, soit accroître sa dette publique, soit accepter des subsides fédéraux.

Une province où le revenu par tête est élevé peut taxer ses administrés de façon plus considérable qu'une province pauvre, mais le fardeau des contribuables de cette province ne doit pas être tel que leur standard de vie en soit moindre que celui des autres citoyens du pays. Cette condition s'impose de plus en plus à mesure que l'industrialisation, et donc la spécialisation et l'échange sont plus poussés. Cette règle d'équité entre citoyens pose une limite au montant des taxes provinciales, ce qui ne contribue pas à amoindrir les problèmes fiscaux des provinces.

Cette étude sommaire 1) des principes de la fiscalité et 2) de la situation de fait au Canada nous conduit à envisager séparément certains des items des budgets publics afin de pouvoir découvrir quelles sont les sources de revenus qui sont disponibles sur le plan local et quelles sont, parmi les fonctions publiques, celles que les municipalités doivent conserver.

L'examen attentif des champs de taxation à la lumière des principes de la fiscalité indique que seule la taxe foncière est de caractère purement local. L'impôt sur le revenu des individus ou des corporations, les droits relatifs à l'exploitation des ressources naturelles, les taxes indirectes, les droits de succession appartiennent soit au domaine du fédéral soit au domaine du provincial. Tous s'accordent à déplorer les inconvénients de la taxe foncière, en particulier son manque de flexibilité. Du point de vue cyclique, cette taxe est la moins souple. En période d'inflation, la valeur négociable de la propriété s'élève rapidement à cause de l'accroissement de la demande au secteur de la construction et de la montée rapide des coûts en ce secteur. Malgré cette appréciation sur le marché des valeurs immobilières l'assiette de l'impôt foncier est difficilement ajustable à la hausse, pour plusieurs raisons, dont celles d'ordre psychologique ne sont pas les moindres, particulièrement la crainte que les autres municipalités ne suivent pas la tendance.

Malgré ces inconvénients, la taxe foncière est la seule que l'on puisse définir comme une source de revenus strictement locale. Si l'on tient compte de l'effet direct seul, il n'y a que la taxe sur la propriété qui puisse affecter la collectivité locale à l'exclusion des autres participants à l'économie. Si l'on tient compte à la fois et de l'effet direct et de l'effet indirect, même la taxe foncière, dans une économie évoluée, perd son caractère local.

On ne peut toutefois pas mettre de côté toute source locale de revenu. Or les principes économiques indiquent que celle des taxes dont le caractère local est le plus certain, c'est la taxe foncière. A cause de telles considérations, lorsqu'une charge publique apparaît comme devant être supportée par la collectivité locale, il est normal de penser à la taxe foncière comme source de financement.

Ces considérations valent pour une municipalité moyenne, mais pour un centre métropolitain, tels Montréal, Québec, etc., l'activité économique de toute la Province est tellement concentrée dans ces milieux, que ces métropoles peuvent facilement se faire des revenus en recourant à des taxes qui sont avant tout de caractère provincial.

Qui doit payer la taxe foncière? Les propriétaires qui occupent une maison dont ils ne retirent aucun revenu monétaire, doivent payer la taxe foncière, même si l'application d'une telle règle va à l'encontre des politiques sociales en matière d'habitation familiale. Ce n'est pas aux municipalités, mais bien au gouvernement provincial qu'incombe en premier lieu les responsabilités en matière d'habitation familiale. Quant aux propriétaires fonciers qui louent des logements, il va sans dire qu'il faut taxer leur propriété. C'est d'ailleurs peut-être la seule façon de retirer des revenus qui soient de source strictement locale et qui n'affectent pas uniquement les propriétaires, puisqu'on peut supposer que la taxe foncière sur de telles propriétés sera normalement chargée aux locataires comme partie du prix du loyer.

Comme il est impossible de tenir compte des effets indirects sans tomber de fait dans l'arbitraire, si l'on veut adopter un principe uniforme en la matière, il faut convenir que les bâtiments d'une industrie quelconque situés dans une localité devraient être soumis à la taxe foncière de cette localité. L'ensemble des immobilisations et à plus forte raison des actifs d'une telle industrie, surtout si elle opère sur un plan régional, provincial ou national, devrait toutefois être exempté des taxes municipales sur la propriété, sauf, comme on vient de le dire, pour ce qui est des bâtiments situés dans les limites d'une municipalité. Quant aux institutions à caractère non lucratif, elles ont à payer les services réels rendus, tels les frais d'aqueduc, leur part d'entretien des rues, etc. Les municipalités devraient pouvoir compter sur un revenu équivalent à la valeur de la taxe foncière, que ce revenu soit versé par l'institution contre un subside provincial ou que le subside provincial soit versé directement à la municipalité. Il est vrai que les institutions de cette nature jouent un rôle social qui mérite considération, mais s'il est des responsabilités publiques sur ce plan, c'est en général au provincial et non aux municipalités que ces politiques sociales incombent.

Enfin, que dire des édifices publics et autres propriétés appartenant soit au gouvernement provincial, soit au gouvernement fédéral, et situés dans une localité donnée? Il n'y a aucun doute que s'il s'agit d'une régie d'Etat, opérant en vertu d'un budget indépendant du budget principal du gouvernement en question, telles les entreprises de chemins de fer, les postes de radio, etc., la taxe foncière, ou son équivalent sous le nom de transfert, devrait s'appliquer aux taux chargés et aux conditions généralement faites à la grosse industrie du secteur privé,

Quant aux édifices gouvernementaux destinés à faciliter des fonctions de caractère plutôt administratif, comme les édifices des postes,

de la douane, etc., le gouvernement supérieur devrait prévoir un subside suffisant qui compense au moins partiellement la municipalité.

LES PAIEMENTS DE TRANSFERT AUX INDIVIDUS

Les interventions gouvernementales sur le plan économique se font soit sous forme de paiements de transfert aux individus, soit sous forme de subsides indirects, soit sous forme de services réels. Parfois ces diverses formes d'intervention se trouvent étroitement reliées dans la pratique.

Les politiques gouvernementales les plus étroitement reliées aux paiements de transfert sont les allocations familiales, l'assistance aux mères nécessiteuses, aux aveugles, les pensions de vieillesse, la loi des accidents de travail, les secours directs, etc.

Bien que l'application d'une telle loi devienne affaire d'administration publique, certaines formes d'administration de la loi peuvent être plus efficaces, moins dispendieuses et donc plus économiques. Le choix qui s'offre sur le plan administratif dans le cas d'une loi fédérale, c'est d'administrer la loi soit avec l'aide des gouvernements provinciaux ou locaux, soit par le truchement d'agences fédérales locales. En général, les coûts d'administration d'une loi représentent une fraction négligeable du coût global de l'exécution d'une loi comme la loi des allocations familiales. Mais le coût d'administration n'est pas le seul critère d'efficacité. La loi sera économiquement efficace si elle est administrée de façon à atteindre son but facilement. Si, par exemple, la loi vise à une redistribution du revenu, il faudra qu'elle soit administrée de façon à atteindre tous les individus qui répondent au standard défini pour que s'applique la loi. Dans le cas des allocations familiales, le critère étant très objectif et quasi mathématique, l'efficacité économique sur le plan des applications de la loi est probablement maximum, avec l'existence d'agences locales du gouvernement central. Si le critère d'application était moins défini comme c'est le cas pour les lois d'assistance publique, alors pour assurer l'efficacité de la loi, il faudrait décentraliser l'administration au maximum. Comme le gouvernement central ne peut multiplier ses agences locales à l'infini, il aura généralement recours au gouvernement provincial qui pourra voir à faire exercer, s'il le juge à propos, cette administration par les municipalités. Ces dernières n'ont évidemment pas à assumer les frais des paiements de transfert eux-mêmes dans le cas d'une loi à caractère national ou provincial.

Que dire des frais d'administration? Si la municipalité peut assumer sans trop de frais administratifs additionnels les services qui autrement requéreraient la présence d'une agence centrale dans la localité (ce sera le cas si elle n'est pas obligée d'accroître son personnel), alors elle peut jouer sur le plan administratif le rôle qu'y jouerait dans la localité une agence centrale.

Les gouvernements supérieurs tendent à faire participer les gouvernements inférieurs au coût global d'exécution de telles politiques sociales afin d'éviter que des abus se glissent dans l'administration, comme ce serait le cas si les municipalités déclaraient aptes à bénéficier de la loi certains sujets ne correspondant pas aux standards pré-établis. Cette tendance ne devrait pas exister. Si le gouvernement supérieur juge que la municipalité n'est pas objective dans l'administration d'une telle loi, il n'a qu'à en confier l'administration à ses propres agents. Dire que sans l'intervention du gouvernement supérieur, les municipalités assumeraient les obligations qu'elles n'ont pas à assumer ne justifie pas une participation de la municipalité au coût d'exécution de la loi. Si l'évolution économique du Canada était moins avancée de sorte que les politiques sociales pussent être conçues à partir du plan local, les champs de taxation également, et pour la même raison, seraient tels que les municipalités pourraient retirer plus de revenus directement des contribuables. Si elles ne le peuvent pas c'est que leurs administrés sont liés économiquement à un marché qui dépasse les cadres géographiques du milieu local, et qu'ils ont, justement à cause de cette évolution économique, à payer des taxes relativement élevées aux autres gouvernements. En traitant de l'incidence de la taxation, nous verrons que même la taxe sur la propriété se trouve à constituer un potentiel limité. Que penser de l'argument inverse qui dit que si les gouvernements supérieurs laissaient le champ de taxation libre aux municipalités, celles-ci pourraient s'occuper du bien-être sur une base locale, faisant ainsi disparaître la nécessité d'une telle législation au niveau des gouvernements supérieurs? Une telle attitude revient à nier la nécessité économique d'une intégration politique dès que l'économie évolue dans le sens des grandes entreprises, des grandes institutions financières, rendues à leur tour nécessaires par les exigences de la technologie moderne et par l'ampleur croissante des marchés que ces progrès techniques, et en particulier de meilleures communications, développent pour le plus grand bien de tous.

Examinons maintenant, pour le clarifier, l'aspect purement économique de l'activité gouvernementale, mais cette fois, non plus sur le plan abstrait de la fiscalité, mais sur le plan concret des services réels.

LES SERVICES REELS.

La répartition de fait, au Canada, entre les fonctions de caractère privé et celles de caractère public est prise pour acquit dans cette étude. Aux fonctions de caractère public est appliquée, toujours dans la perspective de cette analyse, une série de critères économiques qui permettent de préciser, à ce point de vue, quel niveau de gouvernement devrait exécuter chaque fonction publique. Les mêmes critères permettent, en second lieu, de déterminer la rentabilité du service en question et donc les problèmes de financement qu'il pose.

Sont laissés de côté les services purement administratifs, qui ne requièrent, à part les frais strictement d'administration, à peu près pas de déboursés ni d'investissements et pour lesquels l'aspect économique est de ce fait négligeable.

Sont aussi mises de côté les régies publiques qui doivent opérer sous budget séparé.

Les fonctions réelles qui méritent une mention sont les services de protection, les services d'aide aux industries, les fonctions de bien-être, l'éducation et la santé, les services d'aqueduc et de drainage, l'aide à l'habitation et finalement la voirie.

Les fonctions relatives à la protection se répartissent sans heurt entre les divers niveaux de gouvernement suivant des critères techniques bien objectifs. Le problème que pose ce groupe de fonctions se rattache au prix qu'un gouvernement peut demander pour un tel service. Dans la mesure où un tel prix est chargé, les exigences fiscales d'un tel type de services sont minima. Les règles qui président à la détermination de tels prix dépendent des conditions de demande pour chacun de ces services. C'est ainsi que les services d'hygiène devraient être gratuits. De même les services de police et les services de protection contre l'incendie. Par contre une municipalité peut charger des frais de stationnement aux automobilistes. Les parcs municipaux qui sont faciles d'accès pour tous les citoyens sont mis à la disposition de tous gratuitement. D'un autre côté, les parcs nationaux, à cause de leur caractère plus exclusif, sont utilisés moyennant un déboursé par les sportsmen. Dans les villes, les marchés publics sont ouverts aux fermiers moyennant une charge partielle. Le reste du coût est financé à même les revenus généraux et les citoyens, comme consommateurs, y ont libre accès.

Les services publics d'aide aux secteurs de la production n'affectent pas les municipalités du Québec de façon considérable. Certains

projets de drainage affectent les municipalités rurales. C'est à l'Etat et non aux municipalités qu'il appartient de financer de tels projets, parce que ces projets font généralement partie d'un plan provincial d'ensemble et qu'ils sont effectués en vertu de politiques provinciales ou fédérales visant à améliorer le sort d'un secteur particulier. Ce n'est que par accident qu'ils affectent une municipalité, plutôt que l'autre du territoire provincial ou du pays.

Passons maintenant à un dernier groupe de fonctions gouvernementales qui ne s'adressent plus, comme dans le cas précédent, à un secteur particulier de la production, mais à la collectivité en tant que groupe de consommateurs. Les principales fonctions gouvernementales en cette matière sont celles qui ont trait à l'éducation, à la santé et au bien-être social. Ici encore, arrêtons-nous non pas aux politiques d'ordre administratif mais aux politiques qui donnent lieu à des investissements considérables, i. e. qui immobilisent au profit de certains objectifs particuliers d'ordre supérieur une quantité importante des ressources productives de la nation. Ici, toutefois, il est éminemment important de justifier ce choix.

L'EDUCATION.

Il faut distinguer entre une intervention en vue d'influencer le contenu de l'éducation et une intervention en vue de pourvoir les intéressés des facilités matérielles nécessaires aux fins de l'éducation. Le premier type d'intervention est à caractère politique et administratif et le second est à caractère économique.

Il ne fait aucun doute que cette distinction est admissible sur le plan logique. Il y a certes une distinction réelle entre ces deux aspects de l'éducation. On peut concevoir une situation politique de fait, où l'Etat jouerait un rôle secondaire, disons supplétif, quant au premier aspect de l'éducation. Dans une économie évoluée, toutefois, il est difficile de ne pas supposer une intervention gouvernementale de première importance sur le second plan envisagé, i. e. sur le plan des instruments nécessaires à l'éducation, comme les édifices, les laboratoires, etc.

En principe, les gouvernements, en tant que responsables des progrès économiques et, en général des objectifs énumérés précédemment, ne peuvent laisser au hasard des événements la formation technique à tous les degrés. Cette nécessité est d'autant plus impérieuse que

l'économie est plus évoluée et donc que le comportement d'un secteur ou d'une région affecte inévitablement l'ensemble de l'économie, à cause justement de l'intégration qui résulte d'une évolution économique aussi poussée.

Les mêmes circonstances économiques donnent lieu à des responsabilités gouvernementales accrues vis-à-vis les citoyens eux-mêmes, sur le plan de l'éducation technique. Si le gouvernement ne faisait pas face à ces responsabilités nouvelles, les citoyens non adéquatement pourvus au point de vue éducation technique subiraient plus d'inconvénients qu'ils ne retireraient d'avantages de l'industrialisation. Le fait même de l'industrialisation exige plus qu'un rôle préventif en vue de réduire l'analphabétisme; il exige une action positive susceptible de généraliser l'accès à l'entraînement technique.

Ce principe économique de soi ne va pas à l'encontre des principes philosophiques par rapport au premier aspect de l'éducation puisqu'il ne nie pas la priorité des parents et de l'Eglise en cette matière. Quand au second aspect de l'éducation, le fait pour les gouvernements de mettre à la disposition de tous les facilités matérielles d'éducation est, de soi, un moyen d'aider les parents et les chefs religieux. En effet, les sources de financement à la disposition des gouvernements ne pourraient pas être harnachées par les parents seuls et difficilement par les groupements religieux. Ces sources de financement ne constituent donc pas une concurrence par l'Etat vis-à-vis des parents ou des groupements religieux sur le plan des ressources financières. En fait, mais non en principe, il n'y a aucun doute que le gouvernement qui fournira le gros des moyens matériels pourra en profiter pour influencer le contenu de l'éducation. Si en agissant de la sorte, il donne à l'éducation une orientation différente de celle qui serait conforme au désir éclairé des parents et aux volitions des groupements religieux, alors un tel gouvernement dépasserait de fait ses attributions. Sur le plan logique donc, la justification économique de l'intervention de l'Etat quant aux facilités matérielles relatives à l'éducation est admissible.

Quelle portée un tel principe aura-t-il dans le contexte québécois?

En vertu de motifs d'ordre supérieur, il est admis que la province de Québec ne peut pas se départir aux mains du gouvernement fédéral de ses responsabilités économiques en matière d'éducation. En vertu des mêmes motifs, les gouvernements locaux doivent eux aussi s'occuper d'éducation. Ceci est d'une telle importance que des organismes officiels spéciaux ont été institués à cette fin, à côté des gouvernements municipaux sur le plan local.

Qui devra financer les besoins en matière d'éducation? Il va sans dire que le gouvernement provincial se doit de faire la part principale dans les limites géographiques sous sa juridiction. Toutefois, bien que l'objectif particulier dans ce cas ait un caractère transcendant, le principe plus général de l'intégration des budgets, reste primordial.

Contrairement au cas des politiques d'aide à un secteur particulier de la production, les collectivités locales doivent participer dans une certaine mesure au coût de l'éducation. La différence provient du fait que l'éducation est, partiellement du moins, une affaire strictement locale, même du simple point de vue économique. Si les enfants d'une localité ne reçoivent pas un degré d'éducation suffisant, ils ne pourront pas participer aux avantages de la mobilité qui existe pour les gens qualifiés sur le marché du travail dans une économie évoluée. Si les enfants de la localité ne peuvent prendre avantage de cette mobilité à cause de leur manque d'instruction, alors ils deviendront une charge directe pour la collectivité locale.

Dans la province de Québec, il existe de façon bien établie toute une structure institutionnelle capable, suivant les modalités exigées par notre philosophie particulière, de définir adéquatement le contenu éducatif à tous les niveaux. Ces normes académiques étant connues, le gouvernement provincial est en mesure de déterminer ce qui devra être considéré comme le minimum de facilités matérielles en matière d'éducation. Une fois ce minimum établi, le gouvernement provincial devra le procurer à toutes les localités, quelles que soient les possibilités locales de financement.

Le problème auquel le gouvernement provincial a surtout à faire face, c'est celui de distribuer les facilités matérielles, en matière d'éducation au niveau primaire supérieur et sur le plan de l'éducation technique. Ce problème se pose avec acuité parce que les parents ayant des revenus accrus, sentent le besoin de pousser davantage l'éducation de leurs enfants. D'un autre côté, les progrès rapides de l'industrialisation rendent l'instruction indispensable. C'est à cause de cet aspect particulier du problème éducatif qu'une planification à l'échelle provinciale s'impose. Un budget consolidé de l'aide à l'éducation, indépendant du budget principal du gouvernement, serait de mise à titre complémentaire à cette planification. Lorsque qu'il est question de planification à l'échelle provinciale, ceci ne veut pas dire que le gouvernement provincial impose des réalisations à telle ou telle région plutôt qu'à telle autre, comme la chose peut se faire sur le plan des

politiques d'aide à la production. Ceci signifie uniquement que le gouvernement formule des plans d'ensemble et établit des normes techniques susceptibles d'être mises à contribution sur le plan pratique, en cas de demande venant des localités. Ces plans d'ensemble pourraient aussi sans inconvénient faire l'objet d'une propagande en vue de stimuler les progrès de l'éducation.

En déterminant les standards de durabilité et les standards esthétiques des édifices destinés à l'enseignement, les gouvernements ne doivent pas oublier que les ressources harnachées pour fins éducatives sont susceptibles de concurrencer d'autres objectifs non moins importants, comme celui des habitations familiales. Pour ce qui est de la durabilité, on devrait s'en tenir à une qualité tout juste suffisante pour assurer une durabilité moyenne. C'est une erreur de construire pour une durée de trente ans quarante ou cinquante ans, des facilités qui seront peut-être inadéquates dans quelques années, dans un contexte économique qui évolue rapidement comme le nôtre.

Si l'on suppose un plan à l'échelle provinciale, les investissements pour fins éducatives seront considérables, et l'on a vu en faisant la théorie de la fiscalité que les dépenses publiques devaient être minima en période d'inflation et maxima en période de déflation. Comme les demandes du public et des gouvernements locaux auront tendance à aller à l'inverse de cette règle, ce sera une raison de plus pour le gouvernement provincial d'essayer d'élaborer des plans d'ensemble et de financer la réalisation de tels projets en période de dépression, quitte à accumuler des surplus budgétaires en période de prospérité (et non pas un fonds séparé), alors que les revenus publics sont plus considérables en termes absolus.

Une autre préoccupation du gouvernement provincial consistera à établir des règles générales relatives à la localisation des facilités scolaires. A partir de ces règles, chaque cas particulier pourra être étudié à son mérite. Voici celles que les critères économiques de localisation semblent indiquer dans le contexte québécois. Ici, on ne peut être catégorique, étant donné qu'aucune recherche n'a été effectuée dans le Québec à ce propos. Le plan des investissements scolaires devra être conçu de pair avec un plan de voirie. Les ressources seront réparties entre ces deux catégories de fonctions gouvernementales en tenant compte du fait que dans une certaine mesure les facilités de communications sont un substitut efficace à la multiplicité des écoles. Compte tenu des facilités de voirie, l'objectif devrait être un minimum d'écoles primaires par paroisse. Une telle politique diminuera les frais d'investissement, les frais d'opération, et améliorera la qualité technique de

l'enseignement. Pour les écoles primaires supérieures, les écoles techniques et les écoles secondaires, l'objectif devrait être un minimum d'écoles par région, cela en vue des mêmes économies que celles énumérées pour les écoles primaires.

SANTE ET BIEN-ETRE

Un autre groupe de fonctions gouvernementale que l'on doit étudier, c'est celui des fonctions qui ont trait aux politiques dans le domaine de la santé et du bien-être social.

Arrêtons-nous un moment à celles des politiques de bien-être qui requièrent un minimum d'équipement. Ces services sont plutôt d'ordre administratif; ils exigent un minimum de facilités matérielles et le concours de quelques techniciens. Tels sont les services de prévention, d'hygiène, etc. On peut associer à ces groupes de fonctions, le service des Unités sanitaires, les cliniques d'examen et même les cliniques d'urgence. Ces services, à cause de leur nature préventive, sont susceptibles de s'appliquer à la masse de la population et pour cette raison, ils supposent, en général, une organisation locale. A cause de la nécessité d'accroître l'état moyen de la santé de la population, il est normal de voir le gouvernement provincial établir un programme d'ensemble pour la province dans ce but et de voir en particulier à l'intégration des organismes locaux à ce plan supérieur. L'intégration sur le plan provincial aura pour résultat d'assurer le concours de techniciens compétents, un maximum de flexibilité et un minimum de coût. Une telle institution provinciale permet l'organisation rapide des services d'hygiène et de santé dans les territoires plus récemment ouverts à la civilisation et incapables de se donner à eux-mêmes de tels avantages.

Les critères économiques indiquent la répartition suivante des charges. Il est d'abord évident que ces services doivent être gratuits pour les individus. Les municipalités, à moins d'exception comme dans les territoires nouveaux, devraient partager le coût de tels services avec le gouvernement provincial qui, lui, se doit d'aider les municipalités aussi bien que d'assurer pour l'ensemble des citoyens une incidence minimum de maladie, un bas taux de mortalité, principalement de mortalité infantile.

Que dire maintenant du soin de cet élément de la population qui, de fait, est en deçà des standards admis de santé et qui n'a pas les revenus nécessaires pour faire face à une telle situation? Parmi ces gens, il s'en trouve dont l'état de santé est en déséquilibre temporaire et d'autres

dont la condition physique ou mentale est déficiente de façon permanente. Dans l'un comme dans l'autre cas, les pouvoirs publics, en vue du bien-être des intéressés et de l'ensemble de la population, doivent se charger de ces problèmes de santé. Etant donné que l'hospitalisation est généralement de règle en de tels cas, et que, d'autre part, les hôpitaux ou institutions semblables n'existent pas nécessairement dans la localité, il semble normal, sinon essentiel, du point de vue économique, que les frais d'entretien de ces malades soient à la charge complète du gouvernement provincial. Une autre raison d'ordre économique qui milite en faveur d'une telle solution, c'est que ces désordres physiques ou mentaux ont été souvent causés par des circonstances qu'a fait naître le progrès économique et l'intégration sociale sur un plan qui dépasse les cadres de la municipalité. Ce fait est reconnu en principe dans le cas du service provincial des accidents du travail. Enfin, les sujets à de telles lois font partie des familles pauvres, et la mobilité des populations qu'il faut assurer pour éviter le chômage exige que toute entrave inutile à une telle mobilité soit évitée. Retenir ces familles dans les limites d'une localité donnée simplement parce qu'un de ses membres est sous l'assistance publique, constituerait une entrave de cette nature, qu'il est facile d'éviter en rattachant l'assistance publique aux autres fonctions proprement provinciales. Une telle politique de centralisation de l'assistance contribuerait à empêcher la formation d'un monopole de la pauvreté dans certaines banlieues des grandes villes.

Dans certains cas exceptionnels, les municipalités, à cause des facilités administratives déjà existantes, pourraient prêter leur concours dans la détermination de ceux de leurs administrés susceptibles de tomber sous les lois d'assistance. Si le gouvernement provincial ne se fie pas à l'objectivité des administrateurs municipaux, alors il lui faudra établir un contrôle par ses propres agents en utilisant, par exemple, les techniciens provinciaux déjà en fonction pour l'exécution des tâches d'ordre préventif.

Le rôle du gouvernement provincial ne s'arrête pas là. Malgré l'existence d'institutions privées d'hospitalisation, le gouvernement se doit, à cause de ses politiques de bien-être à l'égard de la population et aussi à cause des problèmes d'assistance publique, d'aider ces institutions privées et de multiplier les facilités d'hospitalisation. Si, dans ce but, le gouvernement intervient, soit directement en construisant lui-même, soit indirectement par des subsides aux institutions ou aux constructeurs, sur le plan des investissements autant que sur le plan de l'entretien des hôpitaux, alors, toutes les activités gouvernementales en matière de santé devraient être intégrées dans un budget séparé.

Malgré le principe de la liberté des entreprises privées, la concurrence avec les autres secteurs de la construction, en particulier avec le secteur de l'habitation familiale, et les exigences croissantes sur le plan des fonctions publiques exigent une planification de la répartition géographique des hôpitaux de la Province.

L'agent tout désigné pour une telle planification est bien le gouvernement provincial. Les hôpitaux devront être adéquatement répartis dans tout le territoire, mais il ne faudrait pas sacrifier un gros-seur optimum à la multiplicité. Un tel objectif sera d'autant plus facile à poursuivre que les plans pourront être conçus en tenant compte des facilités de communication et des développements en matière de voirie. Si les hôpitaux sont répartis adéquatement entre les centres régionaux les plus importants, une telle concentration optimale permettra d'opérer chaque établissement à une échelle de coût peu élevée et, ce qui est plus important, une telle politique de localisation permettra aux médecins de la Province ainsi groupés de façon rationnelle de faire valoir plus facilement leur compétence. Bien qu'une telle orientation s'impose, il est difficile de donner plus de précision en cette matière étant donné que la recherche est très inadéquate en ce domaine.

Les municipalités, il va de soi, n'ont pas à participer au coût d'entretien et de construction des hôpitaux. Si l'on admet en principe, que la taxe foncière est applicable à la propriété non rentable, alors, comme nous l'avons déjà dit ailleurs, le gouvernement provincial devrait prévoir le paiement d'un transfert à ces institutions. Une autre solution serait pour le gouvernement provincial, d'effectuer directement en faveur des municipalités affectées un transfert équivalent à un minimum de taxe foncière, i. e. à une taxe au moins équivalente à celle qui est chargée au propriétaire d'habitation à logement unique.

L'AQUEDUC ET L'EGOUT

Nous avons déjà vu le rôle respectif des gouvernements et leurs responsabilités financières dans le cas des projets régionaux de drainage et d'irrigation. Du point de vue technique, les problèmes d'aqueducs et d'égouts municipaux constituent un aspect spécial des questions de drainage. L'étude des services d'aqueduc et d'égouts a été introduite ici, à cause de leur importance du point de vue hygiène et protection. Ce problème, malgré son caractère technique, relève exclusivement de la municipalité, tant pour ce qui est des programmes en courte et en longue périodes que pour ce qui est du financement des investissements et de l'entretien. Les taxes spéciales généralement perçues à cet effet

constituent la meilleure façon de charger un prix courant aux usagers. En identifiant ainsi ces taxes d'eau, les propriétaires peuvent facilement en faire payer une partie par les locataires. Même si les services d'aqueduc et d'égout sont plus élevés, parce qu'ils constituent non seulement un service sanitaire, mais en même temps, une protection contre l'incendie et les inondations, les locataires se doivent de payer cette part additionnelle des coûts.

Les financements à longs termes se font, comme on l'a vu, par des emprunts sur le marché des valeurs et le budget courant de la municipalité doit pourvoir aux charges fixes, y compris l'amortissement. Seules les municipalités dont le développement est anormalement rapide, à cause de l'incidence particulière de l'industrialisation et des développements économiques, seraient justifiées de demander une aide susceptible de diminuer les charges annuelles d'amortissement en attendant que les revenus accrus leur permettent de faire face à leurs obligations.

L'HABITATION

Un ensemble de politiques qu'on peut rattacher aux politiques de bien-être en général, ce sont les politiques d'aide à l'habitation familiale. Sans discuter sur le plan des principes, considérons la situation de fait.

Une politique nationale d'habitation s'impose dès que le secteur économique de la construction est soumis à des pressions anormales, comme c'est le cas en période inflationnaire, lorsque l'immigration est forte, et lorsque la construction industrielle et, en général, les investissements globaux sont considérables.

La Société centrale d'Hypothèques et de Logement créée depuis la seconde guerre, prévoit directement pour les citoyens une assistance financière et technique sur le plan de l'habitation familiale.

On entend souvent formuler la critique que l'agence fédérale d'aide à l'habitation ne tient pas suffisamment compte des caractéristiques ethniques régionales ou locales, dans la détermination des normes techniques i. e. des standards de construction, susceptibles de rendre la loi applicable. Voici sur quels critères une agence publique devrait s'appuyer en déterminant de telles normes. Contrairement aux politiques sociales dont le but unique est de prévoir un standard minimum et qui, par conséquent, s'appliquent surtout aux classes pauvres, les politiques d'aide à la petite propriété s'adressent à la classe moyenne. Cela reste

vrai même si certains chapitres de la loi s'appliquent aux maisons de rapport et aux organisations coopératives. Il découle de cela que les standards prescrits pour que s'applique une telle politique doivent tenir compte, dans une certaine mesure, des préférences individuelles et même des caractéristiques de chaque région et de chaque groupe ethnique du Canada. Il est vrai que certaines considérations d'ordre purement technique peuvent commander une certaine uniformité à laquelle il faut s'astreindre si l'on veut éviter des coûts inutiles. En particulier, la nécessité de répartir les ressources entre ce secteur et les autres secteurs de l'économie, à un moment où celles-ci sont taxées au maximum, peut imposer une rigidité qui autrement ne serait pas nécessaire. Toutefois, il faut être prudent en cette matière. Par exemple, si le groupe canadien-français désire des grandes cuisines et des petits salons, tandis que les canadiens-anglais préfèrent des grands living-rooms et des cuisinettes, en termes de matériaux, l'un ou l'autre modèle est aussi économique. La nécessité de bien répartir les ressources ne serait pas une justification suffisante pour refuser à l'un ou l'autre de ces deux groupes le modèle qu'il désire, puisqu'en pratique la quantité de matériaux impliquée est la même dans les deux cas et que seul leur arrangement diffère. Une autre raison qui exige de la part du gouvernement une surveillance particulière des normes techniques, c'est que jusqu'au moment où la propriété est entièrement payée le gouvernement peut être forcé, en cas de défaut de la part du premier propriétaire éventuel, de négocier cette propriété sur le marché. Encore là, toutefois, cette considération ne serait pas suffisante pour empêcher le gouvernement de tenir compte des caractéristiques ethniques ou locales, car on peut penser que les acheteurs éventuels sur le marché de cette localité auront, en général, les mêmes goûts que le premier acheteur.

Le gouvernement de la province de Québec pratique lui aussi une politique d'aide à l'habitation familiale. Ce dernier toutefois n'intervient qu'indirectement par un subside sur les prêts. Il laisse le secteur privé et surtout celui de la finance négocier directement avec les intéressés. Cette attitude est des plus louables, en ce sens qu'elle respecte les préférences individuelles, tout en favorisant au maximum l'initiative privée. Toutefois le gouvernement provincial, en vertu même des objectifs poursuivis par ces politiques, se doit de surveiller le secteur privé d'où viennent les prêts de façon à ce que les prêteurs, tout en se protégeant, n'exigent pas de leurs clients des standards techniques trop élevés. Ceci est d'autant plus plausible que les entreprises privées ne peuvent pas assumer des risques d'un ordre semblable à ceux qu'un gouvernement peut généralement assumer.

L'initiative de politiques de cette nature ne relève pas des gouvernements municipaux. En effet, de tels projets, surtout dans le cas de construction en masse, peuvent leur créer de sérieux problèmes. Ce sont les gouvernements locaux qui doivent fournir la plupart des services publics à ces sections nouvellement construites. Or, par définition, en pareil cas, les nouveaux propriétaires ne peuvent pas constituer une source bien rentable de revenus publics. Tout au plus pourraient-ils payer leurs taxes sur la même base que les anciens contribuables. Les investissements que de tels projets imposent aux municipalités, telles les facilités d'aqueduc, de voirie et autres, ont de plus un caractère d'urgence qui dépasse celui des services d'électricité et de téléphone. Une solution consiste à charger ces frais d'investissement directement aux nouveaux contribuables dès qu'ils sont en nombre suffisant pour ouvrir une rue. Mais une telle solution va à l'encontre de l'objectif de base poursuivi par des politiques en matière d'habitation. Le gouvernement provincial, ou fédéral s'il s'agit d'un projet financé en vertu de la loi fédérale, devrait verser une aide pour couvrir cet investissement d'urgence qui est imposé aux municipalités. Si les revenus publics engagés dans l'exécution des politiques en matière d'habitation familiale sont déjà trop considérables pour envisager une telle dépense additionnelle, alors les gouvernements devraient diminuer d'une façon ou d'une autre l'aide prévue pour chaque individu désirant se prévaloir de la loi et utiliser les montants ainsi épargnés à aider les municipalités qui ont à faire face à de telles difficultés particulières.

LA VOIRIE

Cette fonction gouvernementale est de type bien spécial. Au début de l'ère capitaliste, spécialement en Angleterre, les routes locales étaient l'affaire des propriétaires de la localité et les routes régionales étaient exploitées par le secteur privé de l'économie. Cette dernière formule est reprise, grâce au progrès de la technique, sur les grands tronçons routiers où est chargé un prix courant à l'entrée de ces tronçons de routes modernes, qu'on peut toujours éviter en passant par les routes secondaires.

Mais en général, dans une économie moderne, les routes appartiennent aux différents gouvernements qui voient à leur construction, leur amélioration et leur entretien, et qui financent ces travaux par leurs revenus généraux.

La difficulté ici de répartir cette fonction a priori entre les divers niveaux de gouvernement provient du fait que la nature même de la

fonction et sa valeur technique pour l'économie nous obligent à tenir compte, du point de vue économique, des effets indirects autant que des effets directs. En effet, par définition, dans une économie évoluée les facilités de transport constituent le substratum concret des échanges et des relations de marché entre les secteurs et les régions. Dans le cas des chemins de fer, il ne s'est pas posé de problèmes sur le plan analytique parce que la situation de fait est telle que les chemins de fer sont entre les mains de l'Etat ou entre les mains du secteur privé. Mais l'automobile et les routes qui en permettent l'usage, tout en servant au transport à longue distance, confèrent toute sa flexibilité à la distribution, i. e. aux relations de marché, parce que les caractéristiques techniques de ce type de communication permettent d'intégrer les régions les plus isolées aussi bien que les moins économiquement importantes aux grands centres d'activité et à l'économie générale.

Par conséquent une route quelconque, même si elle constitue un rameau secondaire et éloigné des grands réseaux routiers, doit être planifiée et financée par le gouvernement provincial chaque fois qu'elle contribue à relier avec l'économie générale un secteur particulier dont l'importance dynamique sur les progrès économiques d'ensemble est reconnue. Ce serait le cas pour un tronçon de route dans une région éloignée, mais conduisant à un centre minier.

En vertu du principe de la distribution équitable de la richesse nationale et de l'égalité des opportunités sur le plan économique, le gouvernement provincial peut aussi avoir une politique qui permette de supporter le coût des segments de routes qui ont pour rôle de relier un milieu éloigné au réseau central et donc de permettre aux habitants de ce milieu de participer à l'évolution économique d'ensemble. En pareil cas, toutefois, le gouvernement peut imposer ses propres critères techniques et verser des subsides conditionnels.

Enfin, les localités et leurs corporations municipales sont responsables de la construction et de l'entretien de leurs voies publiques. Les coûts dans un tel cas doivent être supportés à même les revenus publics du gouvernement local.

Si un tronçon du réseau provincial traverse une telle localité, le gouvernement provincial devrait s'en charger, i. e. donner en subsides et en assistance technique (par exemple, en fournissant matière première et équipement) au moins l'équivalent du déboursé qui s'imposerait pour un tronçon analogue situé en rase campagne.

Il existe une autre raison qui justifie le gouvernement provincial, sans préjudice pour les autres localités, d'intervenir directement dans les problèmes de voirie locale. Lorsqu'une localité, par suite de circonstances économiques particulières dont le gouvernement local n'est pas responsable, a connu un développement trop rapide, le gouvernement provincial peut faciliter le financement de certains projets de voirie qui commandent de la part de la municipalité des déboursés trop rapides pour ses revenus courants ou qui exigent des emprunts à des conditions anormalement onéreuses.

En principe, les mêmes règles valent pour l'entretien et pour la construction des routes en ce qui a trait au rôle respectif des gouvernements. Toutefois, une remarque particulière s'impose. Il peut être jugé de bonne politique pour le gouvernement provincial d'aider aux municipalités à construire des routes, soit en fournissant des subsides, soit en fournissant des facilités de crédit. Alors, au moment de l'élaboration et de l'exécution des programmes de construction, le gouvernement supérieur ne devra pas oublier que l'entretien de ces routes retombera à la charge des gouvernements subalternes. Dans certains cas, cette considération imposera une limite à l'aide initiale afin d'éviter des encouragements qui tourneraient ensuite au désavantage des gouvernements locaux. Dans d'autres cas, si la nécessité de construire est pressante, les arrangements entre le gouvernement provincial et les municipalités devront inclure des stipulations relatives aux futurs frais d'entretien. Cette remarque vaut d'ailleurs pour la plupart des politiques d'aide en matière d'investissement, comme l'aide à la construction des hôpitaux.

En principe donc, les règles économiques servant à déterminer le rôle respectif des gouvernements et leur responsabilité financière se définissent sans difficulté. En pratique, et c'est là que nos remarques relatives aux effets indirects des politiques de voirie sont importantes, il n'est pas toujours facile, dans un contexte économique donné de décider une fois pour toutes quelles routes sont provinciales, régionales ou locales. Pourtant une classification ad hoc des routes publiques est nécessaire. Ce problème d'application relève d'abord des ingénieurs. Ce sont eux qui peuvent fournir des critères objectifs techniques et géographiques susceptibles de permettre une classification systématique des routes, compte tenu des critères économiques énumérés plus haut. Une telle classification des routes sur le plan technique et économique n'est pas indispensable, étant donné que les lacunes en cette matière peuvent être comblées par une législation plus spécifique. On peut aller aussi loin dans cette direction que de prévoir les cas particuliers de façon directe, en spécifiant dans le texte de la loi le tronçon de route

auquel celle-ci s'applique. Les politiques et les programmes en matière de voirie gagneront en qualité et leur efficacité du point de vue économique sera plus grande, s'il existe une classification adéquate et a priori des routes. Les gouvernements locaux comme groupe devraient prendre une part active conjointement avec le gouvernement provincial à l'élaboration d'une telle classification.

EFFETS INDIRECTS DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

En faisant la nomenclature des fonctions publiques sur le plan concret, on a déterminé le rôle respectif de chaque gouvernement et la répartition des charges financières en tenant compte d'abord et avant tout des objectifs immédiats de chaque politique et des effets directs sur l'économie.

Comme on a pu s'en rendre compte, le but spécifique des politiques était, dans chacun des cas énumérés, directement relié à l'un ou l'autre des objectifs d'ensemble qui ont servi de point de départ à cette analyse. Compte tenu de l'objectif premier de chacune de ces politiques particulières et de leur effet immédiat sur l'économie, il a été facile de faire une répartition objective des rôles de chaque gouvernement. Si l'on considérait en plus les effets indirects de chaque politique, alors les conclusions perdraient ce caractère d'absolu. Il n'y a aucun doute que certains de ces effets indirects peuvent avoir une très grande importance. Mais pour donner la priorité à un effet indirect, il faut avoir inventorié tous les effets indirects, afin d'être sûr que celui sur laquelle on s'appuie à l'exclusion des autres a bien en fait l'importance primordiale qu'on y accorde. Autrement, tout le problème reste insoluble.

Par exemple, l'effet direct des politiques d'assistance est d'assurer un minimum de bien-être. Indirectement, de telles politiques peuvent faire diminuer l'esprit de travail, nuire à la productivité en donnant lieu à du chômage volontaire. et, de la sorte, nuire au progrès économique. Compte tenu de l'effet immédiat nous avons déduit que cette fonction appartenait aux gouvernements supérieurs et non aux gouvernements locaux. On pourrait à la rigueur, en s'appuyant sur l'effet indirect mentionné plus haut, arguer que la meilleure façon d'éviter les abus serait de laisser les problèmes d'assistance sous la surveillance étroite des gouvernements locaux, ce qui équivaldrait à définir cette fonction gouvernementale comme une fonction locale. On a d'autre part justement souligné, en traitant de cette fonction, un autre effet indirect non moins important; celui sur la mobilité de la main-d'oeuvre sur le marché du travail. On a indiqué à ce moment qu'à cause de cet effet indirect l'assistance

ne devrait pas être de juridiction locale. Qui niera que ce dernier effet mentionné est aussi important que l'autre effet indirect?

On pourrait multiplier à volonté la nomenclature des effets indirects d'une fonction gouvernementale quelconque. Cette illustration suffit pour montrer l'impossibilité qu'il y a de couvrir systématiquement tous les effets indirects. Elle constitue une mise en garde contre le danger de faire fausse route lorsqu'on appuie un argument ou une recommandation spécifique sur quelques-uns de ces effets indirects à l'exclusion des autres. Si un effet indirect apparaît de fait avoir une importance primordiale, alors la seule procédure valable consisterait à inventorier tous les autres effets indirects avant de s'attacher à l'un d'eux, même si a priori cet effet particulier nous paraît capital.

EFFETS INDIRECTS DES DEPENSES PUBLIQUES

Nous avons vu en détail, en faisant l'exposé de la théorie fiscale, l'effet multiplicateur de chaque dépense publique additionnelle sur l'activité économique globale. Un gouvernement ne peut jamais ignorer non plus l'effet de ses décisions sur la répartition et l'utilisation des ressources productives de la nation. L'approche globale en matière fiscale permet justement de tenir compte directement de ces effets qui, de soi, sont à caractère indirect. Au cours des décisions que les gouvernements ont à prendre sur le plan pratique par rapport à l'application d'une loi particulière, les gouvernements doivent toujours calculer en tenant compte des effets indirects possibles.

Par exemple, les politiques de construction des hôpitaux concurrencent les politiques d'aide à l'habitation familiale, parce que dans les deux cas, les ressources productives impliquées sont analogues. Autre exemple; un gouvernement qui accorde une aide substantielle pour une construction privée ou publique doit prévoir quelles seront les charges d'entretien et leur incidence sur les bénéficiaires d'une telle politique. Enfin, certains travaux d'investissement effectués sous le stimulant du gouvernement pourront créer une perturbation économique momentanée, mais trop importante dans la localité où s'effectuent les travaux pour être ignorée par l'initiateur d'un tel projet, souhaitable par ailleurs.

INCIDENCE DES TAXES

Un aspect mieux connu, mais non moins discutable, des effets indirects des décisions gouvernementales en matière fiscale, c'est

l'incidence des taxes.

Supposons d'abord que le fardeau des taxes est supporté par le contribuable directement atteint, i. e. faisons momentanément abstraction des effets indirects, et demandons-nous qui doit payer les taxes?

Deux principes servent de critères extrêmes à cet égard: 1) la capacité de payer et 2) le principe du moindre sacrifice.

En vertu du premier principe, tout citoyen pourra devenir contribuable dès que ses revenus le permettent. Cette limite minimum, comme on le voit, n'est pas clairement définie. Elle implique un jugement de valeur sur ce qui constituerait un minimum de revenu net. Ce n'est qu'au-dessus de ce minimum qu'un citoyen pourrait être taxé. En général, les taxes indirectes s'appuient sur ce principe. Dans l'autre cas, les charges fiscales sont supportées d'abord par ceux des citoyens qui touchent des revenus considérables de sorte que la tranche marginale de revenu qui leur est enlevée a une valeur utilitaire négligeable (son utilité marginale est petite). En général, les taxes directes s'appuient sur ce principe. Toutefois, les taxes directes sur la propriété constituent une exception à cette règle. C'est particulièrement le cas en période d'inflation alors que la valeur marchande des propriétés est considérable sans toutefois toujours donner de revenus nets satisfaisants. Ce déséquilibre, bien que de durée cyclique, n'en constitue pas moins un handicap pour les propriétaires qui ont à souffrir d'un tel élément de rigidité.

Est-il suffisant de tenir compte de celui qui est directement atteint par la taxation? Non pas, car la taxe peut toujours être incluse soit dans le prix d'achat, soit dans le prix de vente, et dans la mesure où une telle alternative est possible, le contribuable se débarrasse ainsi d'une partie du fardeau des taxes qui lui sont imposées.

En principe, une taxe peut toujours être passée par le premier contribuable atteint à ceux avec qui il entre en relation sur le marché. Cette proposition est aussi vraie pour la taxe directe que pour la taxe indirecte, et elle s'applique à tous les contribuables sans exception. Des ouvriers pourraient très bien faire porter le poids de leur taxe directe par leur employeur. Celui-ci pourrait à son tour passer cette charge à ses clients. L'incidence dépend des élasticités d'offre et de demande pour les produits et services impliqués.

Prenons comme exemple une taxe indirecte sur un produit de consommation. Si la demande pour ce produit est parfaitement inélastique, tout le fardeau de la taxe retombera sur les consommateurs du pro-

duit en question. Si la demande pour ce produit est parfaitement élastique, tout le fardeau de la taxe retombera sur l'entrepreneur qui met ce produit sur le marché. De plus, si l'entrepreneur, à son tour, a une demande parfaitement inélastique pour les matières premières entrant dans la fabrication de ce produit et pour les facteurs de production utilisés, il devra supporter ce fardeau seul. Inversement, si sa demande pour les matières premières ou pour les facteurs de production est élastique, il pourra faire absorber une partie et même tout le fardeau de la taxe en question à ses fournisseurs. Les mêmes remarques s'appliquent s'il s'agit d'un impôt direct chargé à l'entrepreneur lui-même ou à son entreprise. Les principes sont encore les mêmes s'il s'agit d'une taxe sur la propriété.

L'aspect spécial sous lequel un tel problème est envisagé, malgré le caractère théorique bien défini de cet aspect, ne fournit pas un guide bien sûr dans la pratique. Seule l'incidence globale de fait peut être estimée d'assez près pour l'ensemble du pays ou pour les grandes régions du pays les unes par rapport aux autres.

Il résulte de ces considérations, et ceci est très important dans la perspective de cette analyse, qu'il est illusoire d'essayer d'estimer l'incidence d'une taxe particulière sur le plan micro-analytique. C'est pour cette raison fondamentale qu'on ne peut rattacher une taxe particulière à une dépense particulière principalement au niveau local de gouvernement. Comme corollaire non moins important, il s'en suit aussi que l'approche globale en matière de budgets publics s'impose pour tous les niveaux de gouvernement, mais en particulier pour les gouvernements locaux. Au niveau des gouvernements supérieurs, même au niveau du gouvernement central, il n'est pas plus possible de prévoir directement l'incidence de chaque taxe en particulier. Cette raison seule suffirait pour exiger une approche globale sur le plan fiscal. Toutefois, sur le plan national, on peut établir des comparaisons interrégionales qui permettent de se rendre compte indirectement de l'incidence des taxes sur la population.

L'approche globale des budgets publics s'impose donc surtout pour les gouvernements locaux. Par contre, il existe des critères bien objectifs qui permettent une répartition des fonctions entre chaque niveau de gouvernement. Il en est de même pour les charges financières inhérentes à ces fonctions. Il s'en suit donc que les transferts entre le gouvernement provincial et les municipalités deviennent une nécessité fiscale et économique, qui n'a rien d'humiliant pour celui qui reçoit, pas plus qu'il ne confère de droit à celui qui remet. Une telle intégration verticale du secteur public de l'économie devient d'autant plus nécessaire que l'économie générale est plus évoluée et donc mieux intégrée elle-même.

LES PROBLEMES DE BIEN-ETRE
ET D'ASSISTANCE PUBLIQUE
ET L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Chapitre VI

LES PROBLEMES DE BIEN-ETRE ET D'ASSISTANCE PUBLIQUE ET L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Les facteurs qui, en général, influencent le plus les conditions d'indigence dans un pays ou une région et qui, par conséquent, rendent nécessaire à un moment donné, l'assistance de l'Etat et en déterminent le degré sont:

- a) le type de l'économie du pays;
- b) les transformations que cette économie a subies;
- c) enfin son degré de prospérité plus ou moins généralisé.

Dans les pays dont l'économie est primitive et où l'organisation sociale est faiblement évoluée, ou encore dans les contrées où l'organisation sociale, malgré une certaine évolution économique, est demeurée fortement intégrée, on ne connaît pas les problèmes d'assistance, parce qu'on ne connaît pas la véritable indigence: les institutions sociales du clan ou de la tribu, de la paroisse ou du village suffisent à satisfaire les besoins individuels et collectifs. Mais dans les nations où règne une économie dominée par l'échange et où s'est développée à un très haut point la spécialisation des tâches, les besoins matériels et intellectuels se diversifient fortement d'individu à individu, de famille à famille, sans qu'il y ait dans la plupart des cas une adaptation des revenus aux besoins individuels ou familiaux. De ce déséquilibre naît l'indigence et se posent, du même coup, les problèmes d'assistance.

Or ces conditions existent surtout dans les pays et les régions où l'industrie s'est grandement développée et où les masses urbaines sont nombreuses.

Ici même dans la Province nous avons assisté particulièrement depuis le début du siècle actuel, à une transformation extraordinaire de notre économie. Cette transformation rapide fit éclater les cadres ruraux jusque-là solides; les populations des campagnes, comme un flot trop longtemps endigué, se précipitèrent vers les villes.

Dans la province de Québec, de 1911 à 1931, le nombre des villes de 5,000 âmes et plus doubla, pour ainsi dire, passant de 17 à 33.

La période décennale suivante, qui fut surtout marquée par la crise économique générale, enregistra la même évolution démographique, bien que celle-ci fût un peu moins prononcée. C'est là toutefois une constatation étonnante quand on se rappelle les tentatives vigoureuses faites dans le but de provoquer le retour à la campagne, le retour à la terre; mais l'effort conjugué d'une grande partie du clergé, de l'Etat et des associations nationales ne parvint pas à enrayer le mouvement d'urbanisation. L'augmentation du nombre des villes d'une population de plus de 5,000 habitants fut la même que celle qui se produisit de 1921 à 1931, période de prospérité intense.

Le mouvement d'exode vers les villes, s'amplifia à la faveur du dernier conflit. En 1941, 2,109,684 personnes constituaient la population urbaine; dix ans plus tard, cette population était de 2,728,798, soit une augmentation par rapport à 1941, de 29% et par rapport à 1931, de 50%. Le nombre des municipalités de 5,000 âmes et davantage a fait un bond remarquable. De 41 qu'elles étaient au recensement de 1941, elles s'élevaient à 74 en 1951.

De son côté, la population rurale s'était elle aussi élevée, mais son pourcentage d'accroissement n'était en 1951 que de 9% par rapport au chiffre de 1941 et de 25% par rapport au chiffre de 1931. Cet écart d'augmentation entre les deux catégories de population, pendant les vingt années écoulées de 1931 à 1951, n'est pas aussi grand que celui que l'on a noté au cours de la période s'étendant de 1911 à 1921, mais il reste encore fort important.

LES CHANGEMENTS ECONOMIQUES ET SOCIAUX

Si cette transformation du caractère rural, et à plus proprement parler, du caractère agricole de la population, en moins de quarante ans, a fortement ébranlé les structures du gouvernement local, si elle a modifié sensiblement l'organisation des institutions traditionnelles, y compris celles de l'Eglise, elle a affecté encore beaucoup plus profondément

l'existence des gens et elle a transformé de façon radicale les conditions et le mode de vie des familles devenues urbaines.

Les plus importantes modifications qu'a subies la famille passée de l'état rural à l'état urbain ont pris les trois formes suivantes: dé-
possession, dépendance, démembrement. Or ces trois grands aspects
des changements survenus dans les conditions de vie familiale consti-
tuent les trois plus importantes causes générales de l'indigence mo-
derne.

Dépossession

En 1921, la province de Québec comptait 245,054 proprié-
taires habitant leur maison, soit 57.7% du nombre total des chefs de
famille; en 1931 ce nombre de propriétaires était de 256,629, ne repré-
sentant plus que 47.9% du total des chefs de famille. De 1931 à 1941,
le pourcentage des propriétaires par rapport à l'ensemble des chefs
de famille continua à s'abaisser malgré une augmentation du nombre
de propriétaires plus forte que celle qui s'était produite durant les
années prospères de 1921 à 1931. En 1941, les logis habités par leurs
propriétaires s'élevaient, pour toute la Province, à 287,388, soit
44.5% du total des logis habités. La situation s'est heureusement amé-
liorée, comme le révèle le recensement de 1951. Le chiffre des logis
habités par leurs propriétaires se releva sensiblement, étant de
416,960 et correspondant à 48.5% du total des logis habités de la Province.
Malgré ce progrès relatif, ce pourcentage de 48.5 en 1951 était encore in-
férieur à celui de 1921.

Ces données qui sont pour toute la Province, sont fortement in-
fluencées par les chiffres du secteur rural. Si nous éliminons ce fac-
teur et si nous considérons le nombre de logis habités par leurs proprié-
taires, seulement pour les cités et les villes, les pourcentages précé-
dents changent notablement; ils deviennent alors les suivants:

en 1921:	31.7%
en 1931:	29.7%
en 1941:	25.5%
en 1951:	33.4%

Il apparaît donc clairement que la grande majorité des familles
urbaines, même après le relèvement qui s'est opéré dans le secteur
de la propriété privée de 1941 à 1951, n'est pas propriétaire de son habi-
tation. Elle constitue une immense foule de familles mobiles, fréquem-
ment très instables, se promenant de rues en rues ou de quartiers en

quartiers, quand ce n'est pas de villes en villes et parfois même de provinces en provinces.

Dépendance

a) L'incertitude à l'égard de l'emploi et son instabilité fréquente

A la dépossession de la maison où elle s'abritait, est venue s'ajouter pour la famille rurale devenue urbaine la perte de ses principaux facteurs de production. Il en résulte un état de dépendance qui rend précaire l'existence d'un grand nombre d'urbains et qui prend habituellement deux formes principales; l'insuffisance du revenu et la précarité de ce même revenu.

Le salariat est devenu le régime le plus répandu de revenu chez les travailleurs (1) urbains. Or le régime du salariat comporte évidemment des caractères bien différents de celui de la propriété des moyens de production. Il crée un état général d'insécurité qui se manifeste par l'incertitude dans laquelle se trouve le travailleur d'obtenir un emploi - qu'il soit à la recherche d'une première occupation ou d'un emploi nouveau - ou encore de conserver son occupation actuelle. De plus, les conditions qui préservent la stabilité de son travail rémunéré ne dépendent que partiellement de lui. Et pour celles qui dépendent de lui, tels le degré d'instruction, la formation professionnelle, la santé, l'âge, etc., il arrive assez fréquemment qu'elles échappent à sa responsabilité. Quant aux autres conditions, elles sont soumises, soit à la volonté de ceux dont il dépend pour son travail, soit à des causes technologiques, économiques ou sociales sur lesquelles l'employeur lui-même ne peut avoir très souvent qu'une faible emprise ou qu'il ne contrôle pas du tout. Voilà bien la grande et tragique faiblesse du salariat: l'incertitude, la peur de ne pas trouver de travail ou de perdre celui qui apporte le pain quotidien.

Quand on analyse la répartition de la main-d'oeuvre dans les diverses industries de la province de Québec et que l'on tient compte des conditions générales d'opération des plus importants de ces groupements industriels, on se fait une idée plus précise des caractères d'insécurité que présente le travail d'une grande partie des salariés.

(1) Ce que l'on désigne ici sous l'appellation de "travailleurs" est ce qui correspond à la "main-d'oeuvre" (labour force) tirée de la population de 14 ans et plus, telle que définie dans le volume IV du Recensement du Canada 1951. Même si la catégorie des travailleurs dans toutes les industries, à l'exception de l'agriculture, renferme plus que les effectifs urbains de la population active, il n'en est pas moins juste d'affirmer que tous ces effectifs urbains, à quelques rares exceptions près, y sont inclus.

Ainsi l'on trouve que dans le Québec, plus de quarante pour cent des travailleurs, en dehors de l'agriculture, de la pêche et de la chasse et de quelques autres occupations mal définies, étaient engagés en 1951 dans des emplois fréquemment exposés au chômage saisonnier, au chômage technologique et au chômage que l'on appelle "frictionnel" et qui prend deux formes particulières: le chômage "concurrentiel" et le chômage "pré-cyclique".

b) L'insuffisance du salaire en regard des besoins actuels et futurs de la famille

La dépendance du travailleur, et surtout l'instabilité de son emploi, cette grande source de l'insécurité de la plupart des familles urbaines (1), est fréquemment aggravée par l'insuffisance du revenu, surtout quand celui-ci provient uniquement du chef de famille, et quand en outre il doit pourvoir aux besoins d'une famille plutôt nombreuse, ce qui est encore le cas de bon nombre de nos familles ouvrières et de celles de nos modestes employés de bureau ou d'établissements commerciaux; et surtout enfin quand il doit suffire à faire vivre la famille non seulement pendant les mois durant lesquels son chef travaille, mais encore à constituer une réserve sur laquelle il faudra absolument compter pendant les semaines de chômage, chômage saisonnier (le cas le plus fréquent) ou chômage concurrentiel ou technologique.

On constate, en se reportant aux chiffres du Recensement de 1951, que la moyenne des revenus annuels des chefs de famille dans nos principales municipalités urbaines est en général inférieure à \$2,500. Cinquante-six pour cent de tous les chefs de famille salariés dans 69 municipalités urbaines de notre Province (toutes avaient une population de 5,000 âmes et plus) retiraient moins de \$2,500 par an en 1951 (4.7% moins de \$1,000 par an; 23.6% de \$1,000 à \$1,999; 27.9% de \$2,000 à \$2,499); 18.8% de \$2,500 à \$2,999; et 22.3% gagnaient \$3,000 et plus (14.1% de \$3,000 à \$3,999; 5.6% de \$4,000 à \$5,999 et 2.7% \$6,000 et plus).

Dans 47 de ces municipalités, 50% et plus des chefs de familles salariés avaient un salaire annuel inférieur à \$2,500, et seulement 22 des municipalités urbaines de notre Province avaient, en 1951, 50% ou plus de leurs chefs de familles salariés gagnant plus de \$2,500 par an.

(1) On entend ici par "famille urbaine" non seulement celle qui habite la cité ou la ville, mais toute famille qui dépend du salariat, même si elle réside en dehors de la cité ou de la ville.

Les conditions du salaire du travailleur urbain varient selon le milieu et aussi selon le type de municipalité:

Les centres à prédominance fortement industrielle ou administrative sont aussi des municipalités où le salariat prédomine. Les villes où une seule industrie occupe une place prépondérante offrent la même caractéristique.

Les municipalités urbaines en régions rurales sont en général celles où le pourcentage des chefs de famille salariés est le plus bas.

Les municipalités de banlieue en voie de transition, c'est-à-dire celles qui n'ont pas complètement perdu certains de leurs caractères ou de leurs traits ruraux, contiennent encore une assez forte proportion de chefs de famille non salariés. C'est le cas, en général, des municipalités de la banlieue de Québec.

Dans la banlieue de Montréal, on trouve quatre types de municipalités dans le voisinage immédiat de la métropole, sous le rapport du salariat des chefs de famille.

a) les municipalités résidentielles les plus vieilles; Outremont et Westmount, dont 50.6% et 58.7% seulement des chefs de famille sont des salariés;

b) les villes résidentielles plutôt récentes: Dorval, Mont-Royal et Pointe-Claire avec un fort pourcentage de chefs de famille salariés, mais jouissant, dans une grande proportion, de salaires élevés. Cette catégorie de villes résidentielles pour hauts salariés renferme une population qui vit largement des institutions industrielles, commerciales, financières et administratives de la Métropole surtout;

c) les municipalités dont la population est généralement composée, dans une forte proportion, de chefs de famille salariés, mais appartenant aux classes de salaires les plus faibles; v. g. Ville Jacques-Cartier;

d) les municipalités que l'on pourrait ranger dans une catégorie intermédiaire entre "b" et "c".

Dans les 69 municipalités déjà mentionnées 68.6% (325,404 familles) de toutes les familles qui y habitaient avaient un

seul travailleur et 29.2% (138,427 familles) en comptaient 2 ou plus.

Si, d'autre part, on analyse la situation dans toute la province de Québec, on constate que le pourcentage des chefs de famille salariés recevant un salaire inférieur à \$2,500 apparaît comme légèrement plus élevé. (étant de 63.9%) que le même pourcentage pour les 69 municipalités précédentes.

Le pourcentage des familles ne renfermant qu'un travailleur est toutefois un peu inférieur; 65.2% au lieu de 68.6%; ainsi en est-il du pourcentage des familles comptant deux travailleurs et plus; 28.2% en regard de 29.2%.

Il ressort de tout ce qui précède que l'insécurité d'un grand nombre des travailleurs, dont la plus grande partie sont des salariés, ne provient pas uniquement de la privation de la propriété productive ou de la propriété tout court et de l'instabilité plus ou moins grande d'un emploi exposé à diverses adversités; mais elle résulte aussi de l'insuffisance d'un revenu, répondant peut-être adéquatement au jour le jour aux besoins du groupe familial, mais trop faible dans beaucoup de cas pour permettre au chef de famille d'édifier un patrimoine, une réserve, le mettant lui et ceux qui en dépendent en état d'affronter seuls certaines épreuves majeures, telles que le chômage prolongé ou trop fréquent, une longue maladie, un accident grave ou la mort.

Démembrement

L'une des transformations les plus considérables et, jusqu'à un certain point, les plus graves de conséquences sur la solidité et la stabilité de la famille du travailleur, a été l'embauchage de la femme. La gravité des répercussions de l'embauchage de la femme sur le foyer se mesure par les changements que le travail féminin a apportés dans l'économie domestique et par la révolution qui s'est opérée dans la conception traditionnelle qui prévalait, il n'y a pas encore si longtemps, au Canada français, au sujet de la fonction première de la femme au foyer. Le coup a surtout été rude pour toute cette population qui, détachée du milieu rural où la famille était, et devait nécessairement être, socialement et économiquement une unité forte, a dû s'adapter à des conditions bien peu favorables à la conservation de l'unité familiale.

Il est indéniable que le travail féminin a pris rapidement une importance considérable et qu'il a eu sur les familles d'un grand nombre de travailleurs une influence qui, même si elle a pu être bienfaisante parfois, a été plus souvent un élément de désintégration et d'affaiblissement de la vie familiale et de la structure du foyer.

Tout ceci indique bien que la famille du travailleur, c'est-à-dire la grande masse des familles urbaines, est profondément atteinte par le mouvement d'industrialisation. La tendance à l'embauchage de la femme mariée, qui a pris au cours des dernières années l'allure d'une courbe rapidement ascendante, même dans notre Province, ne peut qu'affaiblir la structure de la famille et en modifier profondément non seulement la physionomie, mais aussi le climat intérieur. Cette famille désarticulée n'offre plus les ressources d'une unité forte, d'une société vigoureuse, capable de résister aux coups de l'adversité.

Affaiblies par l'incertitude dans laquelle vit le père de famille à l'égard de son emploi et souvent par l'insuffisance du revenu que ce salarié peut procurer à sa femme et à ses enfants, affaiblies aussi par l'existence nomade qui est celle d'un grand nombre de locataires, affaiblies en outre, pour plusieurs d'entre elles, par l'absence de l'épouse ou de la mère travaillant au dehors, trop de familles de travailleurs sont exposées à devenir facilement des victimes de l'insécurité et de l'instabilité économique et sociale et à constituer de la sorte un milieu favorable au développement de maladies physiques, mentales ou morales, causes fréquentes de l'indigence.

Facteurs d'insécurité dépendant du travailleur même

L'insécurité et l'instabilité du travailleur moderne et celles de sa famille ne dépendent pas exclusivement des changements de milieu, de l'adaptation plus ou moins rapide et plus ou moins réussie à des conditions nouvelles d'existence et de travail, mais elles sont aussi reliées à des facteurs personnels. Ceci ne veut pas dire toutefois que le travailleur peut en contrôler l'existence; tout au plus, peut-il, dans une certaine mesure, en prévenir l'apparition ou en atténuer les effets.

Ces causes d'insécurité ainsi liées à la personne du travailleur sont les accidents, la maladie, l'infirmité, l'âge, l'ignorance ou une instruction insuffisante. Les trois premiers facteurs surtout, plus apparents et comportant un certain aspect dramatique, ont déjà largement attiré l'attention et provoqué l'adoption plus ou moins efficace de mesures remédiatrices. Admettons qu'il était aussi plus facile d'intervenir dans ce domaine que dans celui de l'instruction.

Quoi qu'il en soit l'instruction du travailleur reste une condition extrêmement importante de sa sécurité et de sa prospérité. Or, il faut bien l'avouer, le bas niveau actuel d'instruction du plus grand nombre des travailleurs joint à l'accroissement constant des effectifs de la main-d'oeuvre, par l'arrivée de jeunes sur le marché du travail, par la migra-

tion des surplus de population rurale vers les villes, tendent à grossir rapidement et démesurément la masse des travailleurs non spécialisés. Il est donc inévitable que ce soit dans ce secteur que la concurrence entre les travailleurs eux-mêmes soit la plus vive; c'est aussi la main-d'oeuvre générale, non spécialisée, qui est la moins bien rémunérée, comme en font foi les diverses ordonnances gouvernementales. C'est elle qui est aussi la plus sujette aux divers types de chômage et qui, en outre, constitue cet excédent presque permanent de main-d'oeuvre que l'on retrouve dans certaines villes ou dans certaines régions industrielles; enfin, c'est dans ce secteur que la mobilité du travail est la plus accusée.

ASPECTS GENERAUX DU PROBLEME

L'évolution démographique de la province de Québec, depuis le commencement du XXe siècle, a eu pour effet, on l'a déjà vu, de changer profondément les conditions économiques et sociales d'existence de la plus forte partie de la population.

Cette évolution démographique, accompagnée d'une urbanisation rapide, et les conséquences économiques et sociales qui en découlèrent ne peuvent présenter les caractères spectaculaires des changements d'une autre nature provoqués par des inventions ou des perfectionnements technologiques. On est plus facilement frappé d'habitude par la transformation des moyens de transport causée par l'apparition de la locomotive, de l'automobile et de l'avion que par la forte diminution relative du nombre de propriétaires par suite de la mutation rapide de la population rurale en population urbaine. On est plus conscient de l'amélioration du niveau de vie apportée par l'usage répandu de l'électricité, du téléphone et de la radio que de l'affaiblissement des conditions d'existence de la famille du salarié comme conséquence de l'instabilité de l'emploi, de l'insécurité et de l'insuffisance du revenu, et de l'embauchage de la femme mariée.

Mais tous ces changements sociologiques et économiques moins apparents ont fait naître des problèmes autrement plus graves, autrement plus difficiles à résoudre que tous les autres changements dont nous venons de citer quelques exemples. Ils ont, en outre, en touchant profondément l'existence d'un vaste nombre d'individus, créé des difficultés très sérieuses et à un point tel que les institutions dont ces individus dépendaient naturellement, comme la famille, sont devenues rapidement incapables de résoudre seules les problèmes que la maladie, les accidents, l'âge, le chômage et l'insécurité du travail ont suscités. C'est

donc de cette façon, à cause de l'impuissance des individus eux-mêmes et de leur famille ou de l'insuffisance des autres institutions qui traditionnellement suppléaient à l'incapacité de la famille, telles les institutions paroissiales, les groupements bénévoles d'entr'aide, que graduellement l'Etat, à ses différents paliers, dut intervenir dans les différents domaines du bien-être.

ROLE DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

L'un des domaines où le gouvernement provincial a édifié l'une des plus importantes législations est celui du travail. Les principales mesures législatives, du point de vue qui nous concerne, sont celles qui ont trait à la détermination du salaire; a) loi du salaire minimum; b) loi de la convention collective, qui règle en outre la durée et les conditions de travail (1).

La province n'a pas établi, à la suite de l'amendement constitutionnel de 1940 relatif à l'assurance-chômage, son propre régime d'assurance-chômage; elle a toutefois institué un service de placement qui joue un rôle à peu près analogue à celui que le Ministère du Travail fédéral a établi comme corollaire à son service d'assurance-chômage.

Une loi, qui a une influence considérable sur la qualité de la famille et sur le degré d'instruction (l'une des causes importantes de l'insécurité économique du travailleur, même si son effet est indirect et invisible), c'est celle des établissements industriels et commerciaux. Par ce statut, "les enfants peuvent être admis à travailler dans les établissements industriels et commerciaux dès l'âge de 14 ans s'ils détiennent un certificat d'étude qui peut être exigé par l'inspecteur du gouvernement. Les personnes qui n'ont pas de certificat peuvent travailler en fournissant la preuve qu'elles suivent des cours du soir. Les illettrés sont admis à travailler dans ces mêmes établissements à l'âge de 16 ans. Quant aux établissements classés comme dangereux, les garçons sont admis à y travailler à l'âge de 16 ans, et les filles et les femmes à 18 ans" (2).

(1) Une autre loi régleme spécifiquement la durée du travail; c'est la loi relative à la limitation des heures de travail. En ce qui concerna la protection relative aux salaires, rappelons l'existence de l'article 599 du Code de Procédure Civile touchant les conditions d'insaisissabilité du salaire.

(2) Lévesque, Georges-Henri, R. P., o. p., et Després, Jean-Pierre, Mémoire sur la législation du travail et la sécurité sociale dans la province de Québec. (miméographié). Québec, 1943.

En matière de formation professionnelle, la Province régit l'apprentissage et les conditions d'apprentissage, de même que l'enseignement technique et celui des arts et métiers.

Le gouvernement de la Province collabore aussi, financièrement et administrativement, depuis 1939, à l'application des lois fédérales ayant pour objet la formation professionnelle de la jeunesse (Entente Bilodeau-Rogers, loi ayant pour objet la formation des jeunes gens en vue de les adapter à une occupation rémunératrice, loi de la coordination de la formation professionnelle).

Sur le plan de l'assistance sociale proprement dite, la plus importante mesure prise par le gouvernement de Québec fut l'établissement en 1944 du Ministère du Bien-être social. La création de ce ministère permit une meilleure coordination des programmes d'assistance sociale, surtout à l'égard des enfants et des adolescents, en plaçant sous une seule autorité l'administration des lois concernant la formation professionnelle, l'établissement des jeunes, la protection de la jeunesse, la délinquance juvénile et les cliniques d'aide à l'enfance. On fit aussi relever de ce nouveau ministère la Commission des allocations sociales qui doit voir à l'administration de l'assistance aux personnes âgées de soixante-cinq à soixante-dix ans, des allocations aux aveugles et de l'assistance aux mères nécessiteuses.

On laissa au Ministère de la Santé l'application de la loi de l'Assistance publique. Ce dernier ministère est en outre responsable de l'administration des unités sanitaires et des nombreux programmes en matière de santé ayant trait aux asiles d'aliénés et aux malades mentaux, aux sanatoria et aux tuberculeux, à la protection contre les maladies épidémiques, etc. Il administre aussi le Service Médical aux Colons qui est comme la réplique des Unités sanitaires dans les territoires éloignés, non organisés en municipalités. Ce service joue aussi un rôle très important d'hygiène maternelle. De plus, il constitue une forme réelle d'assistance-santé.

Une loi très importante du point de vue municipal relève du Ministère provincial de la Santé, c'est celle qui concerne l'hygiène publique dans la Province. L'une des plus importantes mesures qui peut découler de l'application de la loi, c'est d'imposer aux municipalités qui en sont dépourvues et où les conditions d'hygiène sont considérées comme dangereuses pour le public, d'ériger un système satisfaisant d'égouts ou d'aqueduc. Le ministère peut agir à l'égard de ces municipalités de façon autoritaire et les forcer ainsi à faire des investissements importants.

Dans le domaine du logement, le gouvernement provincial qui n'avait encore pris de lui-même aucune mesure positive pour favoriser la construction d'habitation, passa en 1948 une loi (loi pour améliorer les conditions de l'habitation) lui permettant, par l'entremise de l'Office du Crédit Agricole, de contribuer au paiement de l'intérêt sur les emprunts faits pour la construction d'habitations à bon marché.

On doit admettre qu'à la suite de ces diverses mesures prises par le gouvernement provincial de même que comme une conséquence des lois de sécurité sociale adoptées au cours des récentes années par le gouvernement fédéral (assurance-chômage, assistance aux vieillards, pensions de vieillesse, pensions aux aveugles, allocations familiales, etc.). la situation du chef de famille et de ceux qui en dépendent est moins précaire en 1954 qu'elle ne l'était il y a vingt-cinq ans, à la veille de la terrible dépression économique qui devait dévoiler avec une netteté implacable la faiblesse de la situation économique et sociale non seulement de l'ouvrier mais aussi de beaucoup d'autres travailleurs.

Il est également certain que sans les efforts conjugués des gouvernements on se trouverait, à la suite de la poussée industrielle phénoménale des dix ou douze dernières années, extrêmement vulnérable, fortement exposé à un désastre économique et social, même devant une diminution restreinte de l'activité productive ayant une durée limitée et circonscrite à une région, comme peuvent l'être, par exemple, un chômage saisonnier, un chômage technologique ou un chômage structurel. Si même une crise forte et prolongée survenait, on serait plus en mesure de la combattre et d'en atténuer les effets.

Cependant il ne faut pas se leurrer au point de croire que l'action gouvernementale découlant des lois actuelles remédie de façon absolue et parfaite aux inconvénients de l'instabilité d'emploi d'un très grand nombre encore de travailleurs et de l'insuffisance du salaire en rapport avec les obligations familiales de milliers de chefs de famille. D'une part, la législation sociale n'est pas parfaite (et le législateur n'hésite pas à le reconnaître; en font foi les améliorations et les additions qu'il y apporte chaque année); elle a à couvrir de nouveaux champs; elle doit s'adapter à des situations changeantes et elle a surtout à s'enrichir d'une expérience que l'on ne possède encore qu'à un faible degré; d'autre part, aucune loi humaine, pas plus que ceux qui la font, ne peut faire disparaître tous les maux et toutes les inquiétudes. On doit admettre que, malgré les énormes progrès accomplis depuis vingt ans surtout,

au Canada et dans notre province (1), il y a encore des risques économiques et sociaux sérieux contre lesquels on est inadéquatement protégé.

LA LOI DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

Objet de la loi

La Loi de l'Assistance Publique a deux buts principaux:

- a) venir en aide aux institutions dites d'assistance publique et reconnues officiellement comme telles;
- b) pourvoir au soin de l'indigent.

Cette loi est d'une vaste portée.

Les termes mêmes de la définition de l'indigent sont très généraux, l'indigent étant toute personne qui ne peut subvenir, ni directement ni indirectement à son entretien, d'une façon temporaire ou définitive. En d'autres mots, toute espèce d'indigence peut tomber sous le coup de la loi.

Une loi générale qui se propose non pas de guérir, mais de soulager l'indigence, quelles que soient ses causes, peut comporter des obligations considérables. En effet, la structure même de la société industrielle, la généralisation du régime du salariat et l'organisation de la vie urbaine portent en germes l'insécurité économique et sociale, source d'indigence; et le nombre de ceux qui y sont exposés reste encore très élevé.

(1) L'initiative privée a joué elle aussi un rôle important dans le champ de la sécurité sociale, par une meilleure organisation des institutions charitables existantes, par la fondation d'oeuvres nouvelles adaptées à des besoins particuliers d'assistance auxquelles les institutions du type traditionnel ne pouvaient répondre adéquatement sans subir des transformations considérables, par la formation relativement récente d'un personnel spécialisé et par le développement de techniques efficaces de prévention et de réhabilitation. Ces oeuvres, largement soutenues par le public et les entreprises elles-mêmes, ont été pour les gouvernements de précieux auxiliaires dans l'exécution de leur programme d'assistance sociale. Cependant, étant donné que la fondation de la plupart d'entre elles est plutôt récente et qu'on ne les trouve que dans quelques grandes villes, leur action est encore assez restreinte. Elles n'en ont pas moins un rôle fort important à jouer, à cause de leur caractère hautement spécialisé et du travail efficace et positif qu'elles accomplissent en matière de prévention et de réhabilitation.

Si maintenant on analyse ce que la loi entend définir par institution d'assistance publique, on se trouve encore en présence d'une définition très large. Longtemps on a cru que les seules institutions d'assistance publique étaient les institutions charitables du type traditionnel, c'est-à-dire celles que l'on appelle aujourd'hui les institutions "avec murs". C'étaient d'ailleurs les seules qui existaient au moment où la loi a été promulguée. En effet, la première liste des institutions reconnues d'assistance publique, établie par le décret ministériel no 2250, du 14 novembre 1921, mentionnait six hôpitaux généraux, un sanatorium, huit hospices, une institution de maternité et une crèche. Malgré un accroissement phénoménal des institutions de ce type en l'espace d'une trentaine d'années (de 17 qu'il était en novembre 1921, leur nombre était passé à 305 au 1er novembre 1952) on se rendit compte qu'elles étaient incapables de répondre seules aux besoins multiples et variés de l'indigence et qu'elles n'étaient pas suffisamment nombreuses ni assez vastes pour recevoir tous les indigents qu'on y envoyait. Il fallut donc recourir à d'autres types d'institutions qui, sous la pression des besoins et avec l'évolution des techniques d'assistance, commencèrent à apparaître et à se développer dans les grands centres d'abord, puis dans les cités et villes de moindre importance et gagnèrent enfin au cours des dernières années des régions en grande partie rurales. Etant donné la latitude que la loi accorde au Cabinet pour la définition et la reconnaissance des institutions d'assistance publique, ces institutions nouvelles, souvent appelées "institutions sans murs", furent acceptées comme institutions d'assistance publique. La plupart d'entre elles sont des agences sociales et des oeuvres spécialisées s'occupant en général beaucoup plus de réhabilitation et de prévention que d'assistance proprement dite. Elles répondent ainsi à des besoins auxquels la majeure partie des institutions du type traditionnel sont plus ou moins bien adaptées. Ces dernières, sauf quelques rares exceptions, se sont presque toujours exclusivement occupées des problèmes d'assistance qui se posaient à l'attention des autorités religieuses et civiles au moment de l'adoption de la loi.

L'éclosion des agences sociales et des oeuvres hautement spécialisées produisit deux résultats principaux. En premier lieu, l'attention qu'elles pouvaient apporter à l'aspect préventif des maux sociaux et de l'indigence tendit à réduire les cas habituels d'assistance; cependant l'existence encore trop récente de ces oeuvres nouvelles et leur nombre relativement faible ne permettent pas d'évaluer avec justesse leur influence sur la réduction de l'assistance publique. D'autre part, 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 et morales des individus et des familles dans le besoin; ils ont ainsi aidé puissamment 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, nourriture, vêtement, 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.)

Le deuxième résultat de l'apparition et du développement des oeuvres d'assistance spécialisées et des agences sociales a été d'enrayer l'augmentation du nombre de ceux qui devaient recourir aux institutions traditionnelles de charité. Grâce en effet au concours de ces organismes, le Service de l'assistance publique a pu établir une forme nouvelle d'assistance, comportant à plusieurs égards des avantages incontestables: l'assistance à domicile et la garde en foyers. La définition discrétionnaire de l'institution d'assistance publique et les pouvoirs accordés au Cabinet en vertu de l'article 18 de la loi ont permis l'établissement d'un régime d'allocations d'entretien et de subsistance aux indigents vivant à domicile ou en foyer, par le truchement des organismes nouveaux. Le domicile et le foyer de garde sont considérés comme un simple prolongement de l'agence sociale ou de l'oeuvre spécialisée d'assistance, à qui sont versés les octrois de l'assistance publique. Ces institutions nouvelles déterminent elles-mêmes le placement en domicile ou au foyer et voient à l'administration et à la distribution des octrois, selon les taux établis pour cette catégorie d'institution.

Si cette formule, plutôt récente, a rendu beaucoup plus souple le régime de l'assistance publique, si elle a permis au gouvernement provincial d'éviter de forts investissements dans la construction d'édifices nouveaux ou dans l'agrandissement des édifices existants des institutions d'assistance publique, si elle a aussi eu comme résultat de décongestionner plusieurs institutions "avec murs", elle a, par contre, selon le témoignage même de spécialistes bien informés, augmenté considérablement, à sa façon, la capacité des institutions d'assistance en multipliant les placements en domiciles ou en foyers.

Répartition des frais encourus pour le soin des indigents publics

L'article 23 de la loi définit clairement la répartition des frais encourus pour le soin des indigents publics :

"Dans tous les cas où un indigent est recueilli dans une institution d'assistance publique aux frais de la Province, des municipalités et de l'institution, la dépense de l'entretien, du séjour et du traitement de cet indigent dans l'institution d'assistance publique est payée un tiers par le gouvernement, un tiers par la municipalité locale où l'indigent a eu de bonne foi son domicile pendant douze mois consécutifs précédant son admission, et un tiers par l'institution d'assistance." (article 23)

Par ailleurs, la municipalité est seule responsable du paiement des frais de transport de l'indigent (article 43).

A la suite d'une modification apportée à cet article (article 23), la contribution des municipalités régies par le Code municipal a été réduite en 1952, à 15% du coût total des frais d'entretien, de séjour et de traitement des indigents secourus.

Revenus municipaux utilisés pour le paiement des frais d'assistance publique

La loi de l'assistance publique indique deux sources de revenus que les corporations municipales peuvent affecter aux dépenses de l'assistance publique.

a) Droits sur les divertissement (taxe d'amusements)

La première de ces sources, qui est directement reliée à l'administration de l'assistance publique, est celle que constituent les droits sur les divertissements, mieux connue sous l'appellation de "taxe d'amusements". Ces droits sont, comme la loi les désigne, les droits du pauvre; ils sont imposés par la municipalité et perçus par elle. Ils sont versés en entier dans un fonds municipal que l'on nomme "fonds de l'assistance municipale". La moitié de ce fonds est transmise, sans subir de déduction représentant des frais de perception ou d'autres frais, au Ministre des Finances, qui voit à l'affecter au Fonds provincial de l'assistance publique (article 55 de la loi).

L'administration du fonds municipal d'assistance, qui est laissé aux municipalités et qui correspond à la moitié des recettes provenant de la taxe sur les divertissements, est assujettie par la loi à des conditions sévères:

1 - pour aucune considération, l'argent du fonds municipal, sauf après permission par le Lieutenant-Gouverneur en conseil, ne peut servir à autre chose qu'à payer les frais de séjour, d'entretien et de traitement des indigents publics domiciliés dans la localité. C'est dire que la municipalité ne peut disposer de cet argent à son gré (article 56 de la loi).

2 - cependant tous les frais de perception de la taxe d'amusements sont soldés par le fonds municipal d'assistance (article 56 de la loi);

3 - les officiers municipaux, quand ils en sont requis par le Service de l'Assistance publique, doivent fournir à ce Service tous les renseignements dont il a besoin concernant l'administration du budget de l'assistance municipale (article 57 de la loi).

Ainsi la municipalité ne peut se servir pour les déboursés qu'elle doit effectuer au compte de l'assistance publique que de la moitié des recettes provenant de la taxe de 10% sur le prix d'admission aux divertissements sujets à cette taxe en vertu de la loi. (Il est à noter que la municipalité n'est pas libre de ne pas imposer cette taxe ou de ne pas la percevoir. Elle y est astreinte par la loi des droits sur les divertissements, (articles 3, 4, et 5 du chapitre 85, S.R.Q. 1941). En outre, cette moitié doit être réduite des frais de perception. Quant à la surtaxe de 25% de la taxe initiale, il n'en reste rien à la municipalité, le produit de cette surtaxe doit être remis en entier au Ministre des Finances.

Il est de toute évidence qu'une municipalité ne peut se constituer un fonds d'assistance municipale que s'il y a des divertissements taxables dans cette localité; or il n'y en a pas dans toutes les localités. C'est le cas notamment d'un grand nombre de municipalités rurales et de certaines municipalités de grandes banlieues.

Au surplus, les municipalités qui peuvent retirer de la taxe d'amusements des revenus pour fin d'assistance, en obtiennent un produit très variable d'une municipalité à l'autre. La répartition géographique des divertissements et des lieux de divertissements dépend de plusieurs facteurs sur lesquels la corporation municipale a, en géné-

ral, bien peu d'influence ou de contrôle. Bien que la taxe d'amusement soit l'impôt spécifiquement destiné à procurer aux municipalités des revenus devant servir au paiement des déboursés d'assistance publique, il n'y a aucune relation entre le revenu tiré de la taxe d'amusement et les dépenses municipales d'assistance publique. Le produit de cette taxe ne constitue tout au plus qu'un revenu auxiliaire, un revenu d'appoint pour un certain nombre de municipalités plus ou moins favorisées et qui ont à défrayer le coût de l'assistance publique accordée aux indigents qui y ont leur domicile, sinon leur domicile réel, du moins leur domicile légal⁽¹⁾.

b) Impôt foncier

La deuxième source de revenus indiquée par la loi pour permettre aux municipalités de payer leurs frais d'assistance publique, n'est pas nouvelle. En effet, on lit à l'article 40 de la loi: "Le montant payé par les municipalités locales, en vertu des dispositions de la présente loi, est considéré comme une dette imposable en vertu du Code municipal ou de la charte de toute cité ou ville, et peut être perçu comme taxe ordinaire." Or la taxe ordinaire, à moins qu'on ne s'abuse, ne peut être autre chose que la taxe générale, et la taxe générale n'est autre chose que la taxe foncière, ou encore une taxe foncière spéciale.

Aussi longtemps que la possession de biens-fonds a été généralisée, c'est-à-dire aussi longtemps que la grande majorité des chefs de famille ou des administrés dans toutes les localités ont été des propriétaires, l'imposition de la taxe foncière était le meilleur moyen de faire contribuer la majeure partie de la population active, c'est-à-dire de la population jouissant de revenus, aux dépenses publiques. C'était alors aussi un moyen de répartition assez juste. L'impôt foncier restait un impôt qui pouvait être très équitable; son incidence ne portait pas tellement sur la propriété, comme telle, et sur son revenu que sur la richesse et le revenu du citoyen, propriétaire et citoyen se retrouvant le plus souvent dans la même personne. Mais cette condition, on l'a vu au début de ce chapitre, a beaucoup changé. Avec le régime de la taxe foncière restée psychologiquement, mais non qualitativement ni quantitativement, la plus importante source de revenus municipaux (celle à qui l'on songe d'abord, comme par instinct ou par habitude, pour supporter la principale part des dépenses municipales de tous genres), on a perpétué artificiellement un régime qui ne correspond plus à la réalité née de l'évolution démographique et industrielle. De plus, la propriété

(1) En plus du produit de la taxe d'amusements qui leur est laissé, les municipalités retiennent 2% de la surtaxe de 25% sur la taxe initiale, comme dédommagement pour la perception de cette surtaxe.

appartenant maintenant à un nombre fort restreint de possesseurs, a considérablement changé dans son type.

De plus toutes les municipalités n'offrent pas une situation identique sous le rapport de la propriété. Il y a des municipalités qui renferment d'importantes propriétés commerciales ou industrielles et un nombre assez considérable de propriétés familiales; il y en a d'autres qui ne possèdent que peu de propriétés industrielles et commerciales et qui en même temps n'ont qu'un nombre restreint de propriétés familiales de grande valeur et peu de propriétés industrielles; d'autres encore ont de vastes propriétés industrielles et peu de propriétés résidentielles et aussi peu de résidents; certaines municipalités sont surtout habitées par des locataires, dans certains cas riches, dans d'autres cas pauvres; d'autres enfin ont beaucoup de propriétaires qui sont presque tous cependant des propriétaires modestes, même très humbles. La condition de la propriété n'est pas la même dans les grands centres que dans les petits centres; elle n'est pas la même dans les villages; et elle n'est pas non plus la même dans les villages déjà industrialisés et urbanisés (et ils sont nombreux maintenant dans la province de Québec) que dans les milieux agricoles. D'où l'on voit que la situation des municipalités, sous le rapport de la propriété et des propriétaires, est fort variable.

On conçoit mal, dès lors, par suite de cette répartition inégale du nombre de propriétaires, de la valeur de la propriété et du type de propriété entre les municipalités, que la taxe foncière puisse équitablement fournir une partie même des revenus devant servir à acquitter les frais d'assistance publique, d'autant plus que la condition de l'indigence, les causes mêmes de l'indigence et le nombre des indigents varient beaucoup de municipalités à municipalités et qu'il n'y a pas de relation directe nécessaire entre le montant annuel de la taxe foncière et la somme annuelle des contributions municipales aux dépenses occasionnées par l'assistance publique.

Taux d'entretien et de séjour des indigents publics dans les institutions d'assistance

Le coût de l'assistance publique; frais d'entretien, de séjour et de traitement des personnes assistées dans les institutions reconnues, dépend, en ce qui concerne la contribution du gouvernement provincial et des municipalités, de trois facteurs;

a) la détermination du coût quotidien de l'entretien, du séjour et du traitement dans les institutions par le Lieutenant-Gouverneur en conseil;

b) la détermination faite également par le Conseil des Ministres des classes d'institution reconnue d'assistance publique et l'établissement pour chacune des classes d'un coût quotidien d'entretien, de séjour et de traitement, propre à la classe et variable d'une classe à l'autre;

c) la répartition par la loi de la proportion des dépenses quotidiennes d'entretien, de séjour et de traitement telles que déterminées, que doivent assumer d'une part les municipalités et d'autre part le gouvernement provincial.

Avant de terminer l'étude de cette partie de la loi concernant les taux fixés pour le soin des indigents en institutions, il convient d'attirer l'attention sur la variation des taux d'hospitalisation et d'entretien des indigents en institution. L'article 20 de la loi dit que: "Le Lieutenant-Gouverneur en conseil peut, sur recommandation du service de l'assistance publique, chaque année ou toutes les fois qu'il le juge nécessaire, établir le coût d'hospitalisation, du séjour et de l'entretien des indigents recueillis dans chaque institution d'assistance publique."

Cette disposition de la loi est la source de sérieux embarras pour les corporations municipales. En effet, celles-ci sont déjà dans l'incertitude quand elles ont à établir le budget annuel du coût de l'assistance publique parce qu'elles ne peuvent faire que de pure conjecture quant au nombre d'indigents qu'elles auront à secourir durant leur année fiscale, ce nombre pouvant varier dans des proportions parfois considérables, du moins dans certaines localités. En outre, elles sont exposées, comme le fait voir clairement l'article 20 de la loi, à des variations de taux d'hospitalisation, de séjour et d'entretien qui, si elles n'ont pas été annuelles, ont depuis une quinzaine d'année été plus fréquentes qu'auparavant et ont de plus été assez substantielles. Sans doute admet-on facilement que les institutions doivent recevoir une compensation équitable pour les dépenses que leur occasionne l'indigent; c'est là un pur devoir de justice. Mais il faut aussi admettre d'autre part que s'il est nécessaire pour la sage administration des affaires municipales d'avoir un budget bien fait, il faut être en mesure d'établir les prévisions budgétaires - revenus et dépenses - selon des données déjà connues et contrôlables et dont on peut évaluer les variations futures en fonction du programme établi par les administrateurs municipaux eux-mêmes. En administration privée, les effets de l'indigence sur le budget de l'entreprise seraient considérés comme contingents, à cause de leur caractère d'incertitude, et feraient l'objet de réserves spéciales, n'étant pas imputables à l'opération courante, mais au compte

de capital. La municipalité ne peut, tant par le propre caractère de l'administration qu'à cause de la loi, constituer une réserve grâce à l'existence d'un surplus capitalisé, parce qu'elle doit avoir un budget annuel équilibré. (Elle ne peut dépenser plus que son revenu; elle ne peut jouir d'un revenu plus élevé que ne le sont ses dépenses.) Cependant il semble que le législateur a voulu atténuer ces variations imprévisibles du coût de l'indigence, variations dues au nombre changeant d'indigents d'année en année et dues aussi aux changements du coût quotidien de l'hospitalisation et de l'entretien des indigents en institution selon les décrets du Conseil des Ministres; en effet, la Constitution en vertu de la loi, d'un fonds municipal d'assistance alimenté par des revenus qui lui sont propres, permet, du moins théoriquement, d'atténuer les effets de la variation des dépenses provoquées par l'indigence. Mais le caractère aléatoire de ces revenus (1), eux-mêmes fort variables non seulement d'une municipalité à l'autre, mais aussi d'une année à l'autre dans une même localité, aussi bien que l'inexistence de relations quelconques entre eux et les dépenses d'assistance publique, rendent dans la pratique plus ou moins efficace la présence (à condition bien entendu qu'on puisse l'établir) d'un fonds d'assistance municipale. La plupart des municipalités, qui ont à payer des frais d'assistance publique, sont en réalité obligées de recourir à la taxe foncière, soit par une augmentation de la taxe générale, soit par l'établissement d'une taxe spéciale, cette dernière formule étant plus ou moins recommandable, tant du point de vue de l'administration municipale que du point de vue des administrés. Il en résulte donc que pour beaucoup de municipalités le coût de l'assistance publique, dont les variations sont plus ou moins prévisibles, constitue un facteur de déséquilibre du budget municipal.

Effets particuliers de la contribution provinciale et municipale à l'assistance publique

La loi de l'assistance publique, en établissant comme obligatoire la contribution du gouvernement provincial et celle des municipalités, a introduit plusieurs éléments nouveaux dans l'aide apportée aux institutions. Jusqu'à la promulgation de la loi, les institutions charitables supportaient la plus large part des frais de soutien des indigents; il est vrai que le nombre des indigents était considérablement plus réduit qu'il ne l'est aujourd'hui; en outre les particuliers prenaient davantage soin de leurs malheureux; de son côté, le gouvernement provincial venait en aide à certaines catégories d'institutions de bienfaisance, dont

(1) Revenus provenant de la taxe d'amusements.

une liste était dressée annuellement et à qui l'on votait un subside chaque année. Avec l'établissement de la loi d'assistance publique, le gouvernement provincial a alors appelé d'autorité un autre corps public à partager le coût de la contribution gouvernementale au secours accordé aux indigents. Il est certain que de cette façon l'Etat provincial a réussi pendant assez longtemps à éviter une participation qui, sans le concours de la contribution municipale, aurait dû être sensiblement plus forte. D'autre part, comme pour justifier l'obligation qu'il imposait aux corporations municipales de subvenir partiellement à l'entretien des indigents, le gouvernement accordait au maire, ou à son remplaçant, l'autorité de juger de l'état d'indigence. C'était là un cadeau de Grec, qui devenait une charge onéreuse et souvent odieuse, que les officiers municipaux ont toujours eu la tentation d'éviter à cause, d'une part, de son caractère même, et parce que, d'autre part, la reconnaissance de l'état d'indigence créait automatiquement une charge nouvelle sur le budget municipal.

Par ailleurs, cette obligation de reconnaître officiellement l'état d'indigence d'un individu ou d'une famille et de participer financièrement à son entretien, a rendu publics un vaste nombre de cas d'indigence qui autrement n'auraient été connus que de quelques personnes. Du coup, la réputation de beaucoup de malheureux a été atteinte et cette dépréciation sociale constitue l'un des résultats déplorable des débats publics auxquels donne lieu la présentation, en pleine séance de conseil municipal, des cas d'indigence. La loi comporte donc, sous cet aspect, de sérieux inconvénients.

Caractères généraux de la loi de l'assistance publique

La loi de l'assistance publique, qui n'a subi que des changements mineurs depuis son adoption en 1921, semble avoir été surtout inspirée par le souci de respecter l'opinion, alors prévalante, de ne faire jouer, du moins au commencement, qu'un rôle limité à l'Etat. Il est vrai que la loi faisait porter par l'Etat les deux tiers des frais occasionnés par le soin des indigents placés en institutions; mais en répartissant la moitié de la contribution gouvernementale entre toutes les municipalités où les indigents recueillis étaient domiciliés, on affaiblissait ainsi la prépondérance de cette participation et on la ramenait à une sorte d'équilibre acceptable avec celle des institutions elles-mêmes. Le rôle des municipalités ne consistait donc pas uniquement à alléger le fardeau financier du gouvernement provincial, mais à atténuer l'influence, toujours à craindre, qu'il pouvait exercer. Cependant cette protection, tout ingénieuse qu'elle ait pu être, ne suffit

pas à empêcher l'intervention grandissante nécessaire du gouvernement provincial, surtout à partir de la deuxième grande phase du développement urbain, celle qui fut marquée par le second conflit mondial et qui le suivit. On n'a qu'à constater l'accroissement rapide des subventions gouvernementales accordées aux institutions charitables pour la construction d'édifices nouveaux ou pour l'agrandissement d'édifices existants, pour l'entretien des locaux, pour l'organisation de laboratoires, etc., pour se convaincre qu'aujourd'hui la part gouvernementale est devenue de beaucoup la plus importante et que ni les institutions ni les patients ne semblent s'en porter plus mal. De nombreux embarras résultent donc de cette transformation qui s'est produite en regard de la participation inévitable de plus en plus grande du gouvernement de la Province aux coûts de l'assistance publique d'une part, et, d'autre part, du statisme d'une loi dont le texte resté à peu près toujours le même, ne reflète aucun des changements survenus depuis 1921. Du point de vue des municipalités, on a vu l'importance proportionnelle de leur contribution s'abaisser rapidement depuis 1945 surtout, au point qu'elle ne représente plus actuellement que 13% du coût total de l'assistance publique. En 1936, cette proportion était de 34%; en 1941, de 26%; en 1946, de 20% et en 1951 de 15%.

Malgré cela, la contribution au coût de l'assistance publique de beaucoup de municipalités, a augmenté de façon notable et dans plusieurs cas elle est devenue un fardeau fort lourd, qui, s'ajoutant aux autres charges qu'elles ont à porter, notamment le service onéreux d'une dette qui porte encore les traces des énormes dépenses "de chômage", menace la structure financière de ces municipalités.

Un autre fait que la loi ne reflète pas non plus, c'est le changement qui s'est opéré au sein de la population.

En outre, la loi, en continuant à reconnaître comme valide la condition du domicile et en continuant à l'imposer, a fait naître d'autres difficultés d'adaptation. Encore là, le dynamisme social et économique du milieu s'oppose à l'application d'une loi sans dynamisme et suscite toutes sortes de difficultés aux municipalités astreintes à la règle ancienne du domicile.

"Large scale internal migration,

fait-on justement remarquer dans une intéressante étude sur la question du domicile en assistance sociale (1),

(1) Gavan, E.S.L., Residence and Responsibility, Canadian Welfare Council, Ottawa, 1952. L'extrait ci-dessus, cité dans ce livre, reproduit une partie de l'étude faite par Joseph Willard, du Service de Recherches du Ministère fédéral de la Santé et du Bien-être, étude intitulée: Some Comments on Migration and Residence Requirements for Public Assistance - Paper given at the mid-winter meeting, Public Welfare Division, Canadian Welfare Council, January, 1949.

has taken place in the past 18 years under a variety of economic conditions ranging from depression to prosperity and appears to be a permanent characteristic of our economy. In the light of such substantial population movements, residence requirements for public assistance are an anachronism..."

"While considerable movement from rural to urban areas, and from urban to rural areas continues, a steady growth in urbanization has accompanied the expansion of industrial activity. With this development the size of the industrial migratory labour force has increased and a larger sector of the community has become exceedingly vulnerable to industrial fluctuations."

Les prescriptions de la loi touchant le domicile de l'indigent créent des difficultés à la fois aux corporations municipales et à l'indigent.

Dans le premier cas, les deux principales lois qui imposent des obligations financières aux municipalités en matière d'assistance, la loi de l'assistance publique et la loi de la protection de la jeunesse, contiennent des règles différentes quant à la durée de résidence établissant le domicile légal; elles contiennent d'autre part des prescriptions semblables quant aux responsabilités municipales établies par la théorie de la résidence et quant à la détermination de la dernière municipalité de résidence. Dans la loi de l'assistance publique, le domicile légal s'établit par la résidence durant douze mois consécutifs dans une même localité; la loi de la protection de la jeunesse fixe à au moins six mois consécutifs la durée de résidence dans une même localité pour établir le domicile de l'enfant secouru. Le domicile légal ainsi défini détermine la municipalité responsable du soin de l'indigent et de l'enfant secouru.

Il est bien entendu que lorsqu'on fixe d'une façon qui ne peut être qu'arbitraire les conditions d'une responsabilité et qu'on les formule par une mesure purement arithmétique, on peut prétendre que toute autre mesure aurait eu indifféremment la même valeur de détermination. On en a la preuve ici avec, d'une part, une durée de douze mois et, d'autre part, une durée de six mois. Pourquoi douze mois dans un cas? Pourquoi six mois dans l'autre? Pourquoi pas douze mois dans les deux cas ou pourquoi pas six mois dans les deux cas? Pourquoi, par exemple, un enfant indigent dans un orphelinat doit-il être secouru par la municipalité où il a été résident pour la dernière fois pendant au moins douze mois consécutifs? Et pourquoi le même enfant, s'il est, à un moment donné, placé dans une école de protection, doit-il être

secouru par la municipalité où il a résidé pour la dernière fois pendant au moins six mois consécutifs? Voilà autant d'arbitraire et autant de causes de confusion dans l'administration de nos lois d'assistance sociale.

Il peut aussi arriver qu'un indigent migrant séjourne moins de douze mois consécutifs dans plusieurs municipalités et cela parfois pendant des années et que la dernière municipalité où il a séjourné pendant au moins douze mois consécutifs soit perpétuellement astreinte à contribuer à son entretien, aux dépens des contribuables de l'endroit.

Cette règle du domicile complique parfois singulièrement l'administration municipale de l'assistance; en effet, de deux choses l'une; ou il y a doute quant à l'endroit du domicile, et la municipalité peut refuser de secourir l'indigent; dans ce cas elle peut y être astreinte par un jugement et elle n'en sera quitte qu'à condition d'entreprendre des recherches et d'établir la preuve que l'indigent a eu sa dernière résidence légale dans une autre municipalité que l'on désigne; ou elle acceptera de secourir l'indigent, en essayant par après de découvrir la dernière municipalité de résidence et de lui faire assumer les dépenses encourues. Dans les villes les plus importantes, où les mouvements de population sont fréquents et où surtout un assez grand nombre d'individus s'y fixent plus ou moins longtemps, la question du domicile suscite de nombreux embarras. Dans certaines localités, on tente, grâce à la confusion pouvant résulter de l'application de cette règle du domicile, d'éviter de contribuer au soutien des indigents en essayant d'en faire supporter le coût par une autre municipalité. Ceci est évidemment de nature à causer des frictions entre municipalités. Il en est de même si une municipalité réclame d'une autre municipalité reconnue comme responsable d'un indigent le remboursement des frais que l'entretien de cet indigent a pu entraîner.

Quant à l'indigent lui-même, l'application de la règle du domicile peut lui créer des inconvénients sérieux, en faisant naître des délais plus ou moins longs dans le règlement de son cas, en l'exposant à rester sans secours, s'il s'agit, par exemple, d'un émigrant entré dans la Province depuis moins de douze mois. En outre, s'il s'agit d'indigents, épouse et enfants mineurs, d'un homme qui a quitté la municipalité depuis plus de douze mois, certaines difficultés peuvent naître par suite des prescriptions du Code Civil au sujet du domicile de cette femme et de ses enfants.

Bref, la règle du domicile, outre qu'elle ne correspond plus à la grande mobilité d'une partie importante des travailleurs, est une source d'ennuis pour la plupart des municipalités et elle risque dans de nombreux cas d'aggraver la condition possible de l'indigent et de ses dépendants.

La loi de l'assistance publique et les conditions actuelles

L'analyse de la loi de l'assistance publique révèle assez clairement que cette loi ne répond plus à la situation actuelle de l'indigence; et ce n'est que par l'exercice des pouvoirs discrétionnaires nombreux et étendus qu'elle accorde au Lieutenant-Gouverneur en conseil, qu'on peut l'adapter plus ou moins heureusement à des circonstances en réalités bien différentes de celles qui existaient au moment de son adoption.

Aussi l'application de la loi, dans de telles conditions, rend fort difficile l'administration municipale de l'assistance publique; elle complique inutilement la préparation d'un budget qui, dans plusieurs municipalités, est déjà rendue fort difficile par suite de ressources limitées et souvent insuffisantes en face de charges qui tendent constamment à s'accroître. Elle a pour effet d'établir un partage inégal du fardeau de l'indigence entre les municipalités, celles qui sont les plus pauvres ou les plus dépourvues de ressources étant fréquemment les plus durement frappées. Elle fait en outre porter sur les épaules des administrateurs municipaux le poids de décisions qu'ils ne sont plus aptes à rendre en face de la complexité et de la variété très grandes des problèmes de l'indigence moderne. Au surplus, elle impose à la propriété immobilière, déjà fort grevée dans les municipalités urbaines, une charge qui menace de s'alourdir constamment. Enfin la loi, ne prévoyant aucune mesure préventive de l'indigence, tend à perpétuer celle-ci et du même coup contribue à l'aggraver.

LES DEPENSES MUNICIPALES D'ASSISTANCE PUBLIQUE

L'accroissement des dépenses d'assistance publique est considérable quand on compare celles qu'eurent à assumer les municipalités dans les années qui suivirent immédiatement l'adoption de la loi et celles qu'elles doivent maintenant effectuer.

En utilisant un indice, pour lequel l'année 1945-1946 est considérée comme équivalant à 100, on peut se faire une excellente idée des varia-

tions des dépenses municipales d'assistance publique.

Dans le cas de Montréal, l'indice passe de 21.1 à 231.6, soit une augmentation proportionnelle de 1002.4%, en 26 ans; pour la ville de Québec, la hausse est moins forte, de 26.2 à 222.0, soit un pourcentage d'augmentation de 747.3%.

Les dépenses d'assistance publique dans les municipalités de la zone métropolitaine de Montréal se sont accrues de 3649% de 1926 à 1953, leur indice passant de 9.6 à 359.9. Quand on joint aux municipalités de la banlieue la ville de Montréal, l'indice ne s'élève pas aussi rapidement; en effet, de 20.2 en 1926, il était passé à 241.1 en 1953. Ceci montre qu'au début de la période, l'influence de la Métropole sur la région métropolitaine était plus considérable qu'en 1953; en outre, on constate que les municipalités de la banlieue ont subi une augmentation des frais d'assistance publique beaucoup plus considérable que celle des dépenses effectuées par la ville de Montréal pour les mêmes fins.

Les municipalités de la banlieue québécoise ont eu à subir un accroissement proportionnel des dépenses d'assistance publique un peu moins prononcé que les municipalités de la zone montréalaise; cependant leur indice est passé de 11.7 à 386.3, ce qui est considérablement plus rapide que l'élévation de l'indice de la ville de Québec; en effet celui-ci qui était de 26.2 en 1926 s'établissait à 222.0 en 1953, de sorte que l'on peut conclure, d'une façon générale, que c'est dans la banlieue, tant dans la région de Québec que dans celle de Montréal, que le poids de l'assistance publique s'est le plus fait sentir, toutes proportions gardées.

Dans le cas des municipalités de 5,000 âmes et plus en dehors des zones métropolitaines, on note la même tendance à une très forte élévation des coûts municipaux d'assistance publique; l'indice général pour toutes ces municipalités qui était de 12.5 en 1926 était rendu à 294.7 en 1953.

L'un des facteurs qui semblent avoir le plus contribué à l'augmentation des charges municipales d'assistance publique a été l'élévation des taux quotidiens d'assistance dans les institutions reconnues d'assistance publique. Les changements les plus importants se sont produits en 1929, en 1945, en 1947 et en 1951.

Quand on examine les chiffres annuels des dépenses d'assistance publique, dans les divers groupes de municipalités, on remarque que de 1928 à 1931 (l'année de la première augmentation des taux quoti-

diens), l'indice passa de 12.3 à 47.6, dans le cas de Montréal, de 42,5 à 95.3, pour la cité de Québec, de 12.8 à 44.9 pour les municipalités de la banlieue de Montréal, de 18.7 à 48.8 pour celles de la banlieue de Québec et pour toutes les autres villes de 5,000 âmes et plus en 1951, cet indice passa de 20.8 à 53.6. La même observation ne peut se faire aussi facilement dans le cas des municipalités autres que les municipalités urbaines, parce que l'on ne possède pas les renseignements pour les mêmes années. Cependant on note dans ce cas aussi une élévation assez rapide de 1926 à 1931, malgré la prospérité remarquable de cette période.

L'élévation du taux quotidien en 1945, la première depuis 1929, ne manqua pas de se refléter dans les frais que les municipalités eurent à assumer dans le champ de l'assistance publique. Ceci est surtout visible dans le cas de Montréal et de Québec et des municipalités moins sensibles aux variations des emplois de guerre, ou encore dans le cas de certaines municipalités où la population, encore peu considérable, était cependant en pleine croissance; ceci fut notamment le cas d'un certain nombre de localités des banlieues. Dans l'ensemble toutefois, le haut niveau d'embauchage qui prévalait encore et la répartition parmi un grand nombre de travailleurs de forts revenus individuels, de même que la prospérité générale, atténuèrent très certainement l'accroissement, appréciable malgré tout, des taux quotidiens d'assistance. Ce rehaussement des taux devait être, à la fin de la guerre, le premier d'une série qui devait lourdement peser sur le budget municipal d'assistance publique. Deux ans plus tard, en effet, les taux étaient encore relevés. Cette fois les dépenses municipales d'assistance publique firent un bond dans presque toutes les municipalités surtout au cours de l'année qui suivit celle où fut décrétée l'augmentation. Les municipalités les plus pauvres, surtout celles qui étaient habitées par une forte population ouvrière furent les plus durement touchées.

En 1951, on décidait de hausser les taux d'assistance pour la troisième fois depuis la fin du dernier conflit; et l'augmentation fut dans l'ensemble encore plus importante qu'en 1947. Cette hausse des taux provoqua un nouvel accroissement considérable des frais municipaux d'assistance publique.

En réalité, presque toutes les municipalités eurent à subir une augmentation importante de charges au chapitre de l'assistance publique. Les plus fortes augmentations se firent sentir dans les municipalités de banlieue qui s'étaient rapidement développées depuis quelques années et où la majorité de la population était ouvrière.

D'autres villes fortement industrielles virent s'élever rapidement leurs charges d'assistance publique. De même Montréal et Québec, eurent aussi à subir de fortes augmentations de dépenses d'assistance publique de 1951 à 1953.

Quand on regarde attentivement le chiffre des frais annuels d'assistance dans chaque municipalité, on est étonné de l'irrégularité de leurs variations.

Au cours des premières années qui suivirent l'adoption de la loi, soit de 1921 à 1929, le fardeau de l'assistance publique était en général fort léger. Survint la crise; mais fait étonnant, si la crise provoqua une augmentation des charges d'assistance publique proprement dite, celles-ci furent loin d'atteindre les sommets que l'on pouvait craindre de toucher - ces dépenses survenant surtout au début de la dépression, alors que les municipalités devaient supporter une large part de l'assistance aux chômeurs, jusqu'au jour où l'on eut recours à un subterfuge, les secours directs, pour ne plus faire monter les frais d'assistance publique.

Aussi longtemps que persista l'aide aux chômeurs, sous ses diverses formes, les chiffres de l'assistance publique ne s'élevèrent que lentement durant toute la période de dépression; toutefois, en 1940, au début du conflit, alors que la crise n'était pas encore complètement résorbée dans la plupart des régions de la Province, les sommes payées par les municipalités pour le soin des indigents étaient pour la plupart d'entre elles, les plus fortes qu'elles aient encore eu à assumer. Mais l'enrôlement d'un grand nombre de sans-travail dans l'armée et l'embauchage dans l'industrie de guerre ne furent pas lents à faire sentir leur effet bienfaisant sur le coût de l'assistance publique; et presque toutes les municipalités se virent rapidement soulagées.

Cette situation, favorable aux municipalités du point de vue de l'assistance publique, ne devait pas durer longtemps. Dès 1941-42 et jusqu'à 1947-48, les frais municipaux d'assistance publique recommencèrent lentement à monter chaque année pour finalement dépasser en 1947-48 tous les chiffres encore enregistrés depuis 1921. Ceci est vrai de la plupart des municipalités urbaines.

A partir de 1947-48, sauf quelques cas municipaux de peu d'importance, la tendance des dépenses d'assistance publique fut très nettement vers la hausse, celle-ci s'opérant avec une grande rapidité à la faveur de l'élévation des taux d'assistance.

Il découle de cette analyse:

1 - Que durant les premier mois d'une crise, et peut-être durant les premières années si elle se prolonge d'une façon anormale, les dépenses municipales au chapitre de l'assistance publique tendent à s'accroître; et dans le cas de certaines municipalités, ces dépenses s'accroissent effectivement avec beaucoup de rapidité. Egalement en période inflationnaire, les frais d'assistance, par suite de l'augmentation inévitable des taux quotidiens d'assistance, par suite d'une certaine irrégularité de l'emploi et par suite d'une certaine inégalité d'activité économique entre régions et souvent entre municipalités, semblent avoir une plus forte tendance à la hausse qu'en période même de dépression économique; d'où vulnérabilité très grande des municipalités à l'égard de charges comme celles de l'assistance publique, en temps de prospérité comme en temps de crise économique, vulnérabilité d'autant plus prononcée que les revenus municipaux sont loin de posséder la même élasticité que les dépenses d'assistance.

2 - Les frais d'assistance publique par habitant sont plus élevés dans les grandes municipalités, v. g. Montréal et Québec, que dans les municipalités d'une dimension moindre, abstraction faite de tout autre facteur.

3 - Comme groupes, ce sont les municipalités des deux grandes zones métropolitaines qui montrent la plus forte tendance à l'augmentation des frais d'assistance publique. Ceci est particulièrement visible depuis 1947-48, c'est-à-dire depuis la fin du dernier conflit. C'est d'ailleurs dans ces secteurs que le mouvement d'urbanisation a été le plus puissant depuis quelques années.

4 - Les municipalités de banlieue qui ont enregistré les plus forts accroissements de population au cours des dernières années sont sauf pour quelques rares exceptions, celles où les chiffres d'assistance publique se sont élevés le plus rapidement.

La variation des charges d'assistance publique d'une municipalité à l'autre et surtout du groupe des municipalités à fortes charges par habitant au groupe de celles où les frais par tête sont les plus bas, ne s'explique pas uniquement par les mouvements de population, mais paraît reliée à certains autres facteurs analysés au début de chapitre; ceci est particulièrement visible dans les cas extrêmes. C'est ainsi que pour ville Jacques-Cartier, on trouve fortement accentués la plupart des principaux caractères dont la présence semble favoriser le développement de l'indigence; par exemple, 79,6% des travailleurs salariés de

cette ville - et ils constituent le plus grand nombre des travailleurs (4,140 sur 4,908) - gagnaient moins de \$2,500 par année en 1951; 79.8% des travailleurs masculins dans cette ville n'avaient pas dépassé la 8ème année scolaire; en fait, 18.4% n'avaient pas fait leur 5ème année; sans doute le pourcentage des logis habités par leurs propriétaires était élevé, mais d'autre part la proportion de logements encombrés était l'une des plus fortes qui existait, en 1951, dans les principales villes de la Province.

La présence de ces facteurs et leur concordance, dans une seule année, ne justifient personne de conclure définitivement qu'ils sont responsables de la forte incidence du coût de l'assistance publique sur le budget municipal. Il faut admettre toutefois que si les observations ayant trait à la relation qui peut exister entre le degré d'indigence et la présence, à des degrés variables, de ces facteurs avaient porté sur les données d'une série suffisamment longue, on aurait fort probablement pu mesurer, d'une façon assez précise, l'effet de chacun d'eux sur l'indigence et indirectement leur effet sur les dépenses d'assistance publique. Cependant, dans la réalité, la plupart de ces facteurs agissent plus ou moins isolément sur la situation de l'indigence dans une localité; tantôt l'effet de l'un sera dominant, tantôt ce sera celui d'un autre, tantôt ce sera l'effet combiné de plusieurs d'entre eux, sinon de tous, qui pourra influencer la condition d'indigence dans l'une ou l'autre municipalité.

Dans plusieurs municipalités, surtout en dehors des zones métropolitaines, l'influence de l'industrie dominante peut aussi agir sur la condition d'indigence du milieu; en effet, le caractère saisonnier de l'industrie, la situation de concurrence dans laquelle elle se trouve, sa dépendance plus ou moins accentuée à l'égard de conditions extérieures à l'industrie - sources de matières premières, abondance de main-d'oeuvre spécialisée, fluctuations du marché des capitaux, caractères artificiels de l'industrie - sont autant d'éléments qui affectent le revenu moyen, surtout le revenu moyen annuel de la plus grande partie des travailleurs de la municipalité et peuvent les exposer plus qu'ailleurs à l'indigence et du même coup accroître les charges d'assistance publique de cette localité.

Jusqu'ici on n'a analysé les variations des charges municipales d'assistance publique que dans les principales cités et villes de la Province et dans les municipalités des zones métropolitaines. Quand on étudie la courbe des dépenses municipales d'assistance dans les autres localités, on s'aperçoit qu'elle montre la même tendance vers la hausse

que dans les plus importantes municipalités urbaines; cependant l'augmentation y est moins rapide. En outre, ces municipalités moins peuplées, même si elles ont perdu pour plusieurs d'entre elles leurs traits ruraux, ce qui tend à les faire ressembler de plus en plus aux municipalités urbaines, conservent encore certains caractères qui marquaient la localité rurale d'autrefois, où l'indigence n'exerçait pas de contrainte très forte sur l'administration locale. Ceci peut expliquer en partie que, réparties entre les 1482 municipalités qui constituent le groupe des corporations municipales en 1951, le chiffre moyen d'assistance publique par localité est faible; si nous prenons les chiffres de 1951, nous obtenons des dépenses moyennes, pour cette année, de \$495 par municipalité. Il va sans dire que le groupe urbain, encore assez imposant parmi ces 1482 municipalités, doit fortement influencer cette moyenne; en réalité il est le groupe qui doit se partager la plus forte partie des \$734, 508 représentant la contribution des 1482 municipalités aux frais d'entretien des indigents en 1951.

On peut dire, comme conclusion de cette analyse, que l'évolution démographique et économique de la province de Québec a eu pour résultat d'accroître sensiblement le fardeau de l'assistance publique. Sans doute cette augmentation du coût de l'assistance a pesé assez lourdement sur les finances du gouvernement provincial, mais elle a aussi fortement affecté les budgets municipaux. Or dans le cas des municipalités, l'insuffisance des ressources et surtout le recours à des sources très limitées de fonds rendent encore plus grave l'élévation des charges d'assistance publique. De plus, le manque d'adaptation de la Loi de l'Assistance Publique aux conditions économiques et sociales actuelles entraîne de sérieux embarras pour les municipalités et les expose constamment à assumer des obligations financières de plus en plus fortes. Une telle situation peut conduire à des résultats déplorable.

LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Presque toutes les remarques faites en marge de la Loi de l'Assistance Publique s'appliquent à la Loi des Ecoles de Protection de la Jeunesse. Cependant certaines différences entre les deux lois méritent d'être soulignées.

C'est ainsi que les taux quotidiens d'entretien et de séjour des enfants placés en institutions ou en foyers, en vertu de la Loi des Ecoles de Protection de la Jeunesse, sont établis selon une formule bien différente de celle qui est utilisée dans le cas de l'assistance publique, et ces taux peuvent, selon cette formule, varier d'année en année. Mais ils ne sont

établis qu'à la fin de chaque année en divisant le coût total d'entretien et de séjour de tous les enfants qui ont été placés durant cette année par le nombre de jours de placement. De la sorte, les municipalités qui ont à participer aux frais de protection de la jeunesse, ne savent qu'après que la dépense est réellement effectuée ce qu'elle en coûte. A certains égards, les corporations municipales éprouvent les mêmes ennuis dans la détermination de leurs prévisions budgétaires de dépenses pour la protection de la jeunesse que ceux que leur suscitent les prévisions budgétaires des frais d'assistance publique.

Une autre différence qui affecte les municipalités, c'est l'établissement du domicile des enfants placés en vertu de la Loi des Ecoles de Protection. Le domicile pour être légal est sujet d'abord à une condition qui paraît essentielle; il doit être déterminé par le juge ou l'officier de justice qui a juridiction; la définition du domicile dépend ensuite de la durée du séjour de l'enfant dans la municipalité décrétée comme étant la municipalité où il est domicilié. Ce séjour doit être d'au moins six mois avant le placement.

Comme d'autre part la Loi de l'Assistance Publique établit à une durée minimum de douze mois consécutifs le séjour dans une municipalité pour que celle-ci soit considérée légalement comme le domicile de la personne assistée, il y a là une cause de conflits entre les deux lois, soit au sujet de la personne assistée elle-même, soit au sujet de ses parents ou de ceux qui en sont responsables.

Dans le cas de la protection de la jeunesse, la contribution financière municipale est plus élevée que lorsqu'il s'agit d'assistance publique; en effet, la municipalité doit fournir la moitié du coût d'entretien et de séjour des enfants recueillis dans les institutions de protection pour la jeunesse. Toutes les municipalités, sans exception, sont ici placées sur le même pied; il n'y a en effet aucune distinction quant à la participation financière municipale, entre la municipalité de cité et de ville et la municipalité régie par le Code municipal. A cet égard, la Loi des Ecoles de Protection de la Jeunesse ne comporte pas l'inconvénient que l'on trouve dans la Loi actuelle de l'Assistance Publique et qui consiste à inciter certaines municipalités pseudo-rurales (c'est-à-dire rurales de nom seulement) à ne pas changer de constitution, au grand détriment de la localité, par crainte de payer des frais trop élevés d'assistance publique. C'est là spécialement le cas de certaines municipalités de banlieue, qui se figent ainsi dans des cadres juridiques trop étroits et totalement inadaptés à leur situation.

D'autre part, une contribution municipale aussi élevée, jointe à l'accroissement continu du nombre des enfants secourus en vertu de la Loi des Ecoles de Protection de la Jeunesse, menace de créer aux municipalités, surtout aux municipalités urbaines et dans ce cas, plus spécialement aux grandes cités et aux municipalités de banlieue, des problèmes financiers insolubles.

AUTRES MESURES DE BIEN-ETRE REQUERANT UNE PARTICIPATION MUNICIPALE

Une brève énumération des autres mesures de bien-être où la participation municipale peut être extrêmement variable, suffit pour faire voir jusqu'à quel point les politiques de bien-être, dans leurs effets indirects aussi bien que directs, peuvent affecter certaines municipalités.

Mentionnons en premier lieu la loi provinciale d'Hygiène, en vertu de laquelle le Ministre de la Santé peut, s'il le juge nécessaire pour des fins de salubrité publique, obliger une municipalité à construire des égouts et à prendre toutes autres mesures sanitaires considérées comme essentielles au bien public. Le principe de cette loi est excellent; mais il arrive que des municipalités, faute de ressources suffisantes ou encore par suite de difficultés techniques presque insurmontables, sont incapables, dans les conditions actuelles, de régler seules ou sans assistance ces problèmes particuliers de bien-être.

Une autre sphère du bien-être où la corporation municipale a à participer est celle de l'hygiène préventive. La principale institution chargée dans notre Province de mettre en application le programme public d'hygiène préventive est l'Unité Sanitaire. Cette formule de l'Unité Sanitaire et le mode de participation municipale aux frais d'entretien des Unités Sanitaires offrent un exemple d'adaptation aux besoins et à la nature des municipalités.

Reste enfin parmi les autres politiques de bien-être, celle de l'habitation sur laquelle il convient d'attirer l'attention. Les municipalités n'ont pas ici à assumer directement d'obligations financières; cependant en vertu d'une loi provinciale passée en 1948, elles sont incitées à consentir des réductions de taxes sur les habitations bénéficiant de l'aide accordée par le gouvernement de la Province afin de réduire le taux d'intérêt sur l'emprunt hypothécaire.

Les municipalités n'ont pas à fournir une contribution financière aux programmes gouvernementaux en matière de logement; elles doivent d'autre part être en mesure, techniquement et financièrement, de fournir à temps les services publics de voirie, d'égout, d'aqueduc et de protection d'incendie, qui rendent plus facile la mise en application des mesures gouvernementales destinées à encourager la construction d'habitations. Cette participation indirecte des corporations municipales aux projets publics ou privés d'habitation peut prendre d'autant plus d'importance qu'il y a une pénurie plus grande de logements dans la localité et qu'elle constitue en outre très souvent l'un des meilleurs moyens de prévention des malaises sociaux de toutes sortes.

Il y a enfin un autre domaine du bien-être où la municipalité peut jouer un rôle préventif efficace; c'est celui de l'organisation des loisirs de toute la population. Divers moyens s'offrent à l'autorité municipale par lesquels elle peut mettre à exécution, si elle a des revenus suffisants, divers programmes en matière de loisirs; citons l'aménagement de parcs et de terrains de jeux, l'engagement de moniteurs de loisirs, l'organisation au besoin, de centres communautaires de loisirs avec la collaboration de la paroisse et de la commission scolaire, l'organisation de bibliothèques, etc.

Toutes ces initiatives qui exigent parfois beaucoup d'argent, mais qui sont de puissants moyens de prévention et de réhabilitation sociales, conviennent parfaitement bien à la nature de l'administration municipale. Par les investissements qu'elle pourrait faire dans de pareilles entreprises, et par les déboursés qu'elle effectuerait pour l'administration de celles-ci, la corporation municipale jouerait sur le plan de l'assistance sociale un rôle beaucoup plus utile à toute la population et beaucoup plus conforme au caractère de l'institution municipale qu'elle ne le fait présentement en contribuant, souvent au delà de ses propres moyens, aux frais de l'assistance publique et de la protection de la jeunesse.

LES MUNICIPALITES
ET LE PROBLEME DE LA VOIRIE

* * * * *

Chapitre VII

LES MUNICIPALITES ET LE PROBLEME DE LA VOIRIE⁽¹⁾

— — — — —

La voirie constitue, depuis de nombreuses années, un des problèmes les plus complexes que les gouvernements de tous les pays aient à résoudre. Ce problème se présente sous plusieurs aspects. D'une part, les exigences en matière de construction de routes et de rues semblent se multiplier avec la croissance rapide et l'amélioration en qualité du véhicule-automobile. D'autre part, les revenus nécessaires au financement du réseau routier doivent être obtenus. Comment est-il possible d'obtenir des revenus aussi rapidement que les besoins se développent? Comment taxer davantage? Comment négliger d'autres domaines pour se concentrer sur un seul? Autant de questions qui ne cessent de confronter les législateurs.

A ces questions fondamentales, viennent s'en ajouter d'autres dans un Etat où les responsabilités sont partagées entre différentes unités gouvernementales. Comment faire le partage des responsabilités et des sources de taxation? Doit-on payer des subsides? Comment assurer la coordination des travaux en vue d'une solution aussi parfaite que possible au problème dans son ensemble?

Si le problème de la voirie se pose dans tous les pays, il continue de se poser avec une acuité particulière dans la province de Québec. Les difficultés auxquelles les autres pays et les autres provinces de notre pays se buttent, nous les avons ici amplifiées par suite de circonstances d'ordre climatologique, géographique et économique. Nos problèmes de taxation sont peut-être plus aigus qu'ailleurs par suite du faible revenu par tête de notre population et des autres besoins qui sollicitent l'aide gouvernementale. Enfin, la répartition des fonctions et revenus entre les administrations, en matière de voirie telle qu'elle existe à l'heure présente, ne satisfait pas les municipalités.

(1) Ce chapitre est le résumé d'une étude qui n'est encore que préliminaire.

Les municipalités sont intéressées au problème de la voirie à tous ses niveaux. Elles ont sans doute un intérêt direct et immédiat à ce que soit bien défini le champ de leurs responsabilités ainsi que les sources de revenu qu'elles pourront consacrer à cette fin. Elles ont un intérêt également à ce que soit bien défini le problème de la voirie au niveau provincial. Du réseau de routes, elles retirent certains avantages mais aussi certains inconvénients; la route leur apporte des revenus mais leur crée aussi des dépenses et des pertes de revenus.

Si on décide d'accorder une importance plus grande à la voirie provinciale qu'à la voirie municipale, il faudrait que les municipalités en aient conscience et qu'elles obtiennent l'assurance qu'un jour elles recevront toute l'aide possible dans l'accomplissement de leurs propres devoirs.

Dans les lignes qui vont suivre, on s'efforcera de situer dans ses grandes lignes le problème de voirie tel qu'il se pose aujourd'hui dans la province de Québec, au niveau provincial et municipal. Dans une première section, des statistiques intéressantes du point de vue des problèmes de voirie seront présentées. Suivront des commentaires sur la législation. Dans une troisième partie, seront analysés certains objectifs économiques au niveau provincial et municipal. Et finalement, on fera quelques réflexions sur le financement.

CARACTERISTIQUES GENERALES DES PROBLEMES DE VOIRIE

A - Voirie provinciale

1 - Coûts

Une des premières choses à établir est jusqu'à quel point la construction et l'entretien de routes dans la Province taxe le budget personnel de l'individu comparativement à l'Ontario. Pour la période 1946-50, les dépenses de construction et d'entretien des routes provinciales et municipales (autres que les rues des villes) se chiffraient dans le Québec à \$15.97 par tête. En pourcentage du revenu par tête, ces dépenses représentaient 2.01%. Les mêmes chiffres pour l'Ontario étaient \$15.97 par tête et 1.56%. Ainsi durant cette période, même si l'on a dépensé des sommes comparables dans les deux provinces pour fins de construction et d'entretien de routes, les dépenses ont taxé proportionnellement plus le contribuable de la province de Québec que celui de la province d'Ontario.

Nous espérons cependant obtenir des chiffres plus détaillés, donnant par exemple la séparation des dépenses provinciales et municipales, ainsi que les chiffres de la dette.

Il faut remarquer que pour en arriver à une conclusion définitive, il faudrait ajouter aux dépenses de construction et d'entretien, les dépenses d'administration et de service de la dette.

2 - Réseau routier

Il y avait, dans la Province, en 1930, 12,464 milles de chemins améliorés. En 1950, le nombre de milles améliorés se chiffrait à 27,148. En Ontario, il y avait 44,000 de chemins améliorés en 1930 et 60,944 en 1950. Alors que l'augmentation dans Québec a été de près de 100%, elle a été moindre en Ontario. Ceci ne tient pas compte de la largeur, ni de la qualité des routes.

C'est en analysant le rapport du nombre de véhicules-moteur au nombre de milles de routes améliorées que nous pouvons obtenir une idée du développement comparatif des deux provinces au point de vue transport routier. Le nombre des véhicules s'établissait à 178,548 dans le Québec et à 433,701 en 1950. En Ontario, l'augmentation correspondante était de 564,669 à 1,104,081. Il y avait donc 14.3 véhicules par mille en 1930 et 15.9 en 1950 dans Québec en regard de 12.8 en 1930 et 18.1 en 1950 en Ontario. On voit par ces chiffres que l'Ontario a un réseau routier plus achalandé que le Québec et que l'augmentation du trafic s'est fait sentir plus en Ontario que dans Québec. La mesure de densité de trafic que nous proposons est cependant bien imparfaite. Il y aurait peut-être lieu par exemple de nous servir seulement du réseau pavé, ou encore employer un coefficient de pondération plus grand pour le réseau pavé que pour le réseau gravelé, d'introduire aussi un coefficient de pondération plus grand pour les camions qui sont proportionnellement beaucoup plus nombreux dans le Québec, de tenir compte de la densité régionale du trafic, etc... etc... Malheureusement, on ne possède pas encore suffisamment de statistiques pour faire une étude plus approfondie.

3 - Revenu provenant de l'usage de la route

Les revenus provenant de la taxe sur l'essence sont plus élevés en Ontario que dans notre Province, même si la taxe unitaire elle-même est plus élevée dans Québec. Ceci découle surtout du fait que les véhicules dans Québec sont deux fois moins nombreux. La taxe payée par véhicule-moteur a toujours été plus forte dans le Québec que dans l'Ontario. Si on prend les revenus par mille de route, cependant, on voit que

par exemple en 1950, Québec obtenait \$1, 993 en 1950, et l'Ontario \$1, 421. Cette constatation est significative; les routes rapportent plus par mille dans Québec en taxes que dans l'Ontario.

Pour conclure, cependant, il faudrait encore une comparaison avec les coûts de construction et d'entretien dans les deux provinces. Il est probable que ceux-ci sont plus élevés par mille dans Québec. Est-ce que la différence dans les coûts actuels peut expliquer seule cette différence marquée dans les revenus? Est-ce qu'une partie des revenus pourrait être passée aux municipalités? Il est difficile de conclure mais la discussion est possible.

B - Voirie municipale

1 - Rues

Alors que le réseau routier amélioré de la Province a doublé de 1931 à 1950, le réseau complet des rues dans les municipalités de 6,000 âmes et plus est passé de 1,025 milles à 3,335 milles en 1951. On peut donc dire qu'il a triplé en longueur.

2 - Finances

On n'a malheureusement pas de statistiques séparées pour le coût de construction et d'entretien des rues, mais seulement des statistiques donnant le total des dépenses de transport pour les provinces et les municipalités. Malgré l'augmentation du nombre de milles de rues, on peut dire que l'augmentation des dépenses pour le transport des municipalités n'a pas été si forte que la même augmentation au niveau provincial. Ceci est expliqué par le fait que les revenus n'ont pas augmenté autant dans un cas que dans l'autre. En effet, il existe une corrélation très étroite entre les dépenses de voirie et les revenus. En Ontario, les dépenses pour le transport au niveau municipal ont, au contraire, augmenté aussi rapidement que les dépenses au niveau provincial, parce que les revenus ont augmenté aussi rapidement depuis la guerre, dans les deux cas.

3 - Revenus

Il y a lieu de remarquer que cette augmentation rapide des dépenses au niveau provincial a représenté un fardeau moins considérable que la faible augmentation au niveau municipal. En effet, la route, si elle a été une cause de dépense, a aussi rapporté des revenus au niveau provincial alors que les municipalités ont dû s'en rapporter au rendement unique de la taxe sur la propriété foncière pour financer leurs améliorations ou leurs constructions.

Conclusion générale

On peut dire que le réseau routier de la Province est adéquat si on en juge par l'Ontario, bien que cette comparaison soit imparfaite. De plus, il semble que ce réseau a coûté beaucoup au contribuable québécois. Par contre, les rues des villes et villages, si l'on en juge par l'argent qui a été consacré à leur construction et à leur entretien, sont loin d'être adéquates. Il semble que l'on s'est intéressé beaucoup plus à la voirie provinciale qu'à la voirie municipale.

LA LEGISLATION

La législation en matière de voirie semble ambiguë. Aucune idée d'ensemble n'y est exprimée concernant le développement du réseau entier. On y fait une classification de routes très générale et la classification des routes spécifiques est laissée à la discrétion du ministre. La même chose en ce qui concerne la qualité, le tracé et autres caractéristiques.

Il y aurait lieu de reprendre cette classification à partir de critères plus spécifiques et plus détaillés et peut-être aurait-on avantage à consulter des corps publics, surtout les municipalités, en matière de classification. De cette façon, la classification deviendrait moins un objet de hasard.

On ne reconnaît pas assez que les routes de la Province sont devenues des artères de grande communication et que l'automobiliste s'attend à trouver une route de qualité uniforme tout le long de son parcours. Si, dans la plupart des cas, on laisse trop de discrétion au ministre, il semble bien que dans le cas des routes à l'intérieur des limites des municipalités, les municipalités elles-mêmes ont trop de discrétion. La route moderne est devenue si dispendieuse que les municipalités ont peine à faire face aux coûts de construction, pas même à y contribuer en partie. La législation pourrait mieux s'appliquer aux routes en gravier qu'aux routes modernes pavées.

OBJECTIFS ECONOMIQUES ET PROBLEMES ECONOMIQUES

A - Voirie provinciale

Il y a deux grands objectifs économiques. Le premier est le développement économique et l'autre la répartition équitable de la production nationale.

Ces deux objectifs, le réseau routier permet de les atteindre. En contribuant à faire circuler les produits de la ferme et de l'industrie, le réseau augmente le bien-être de la communauté et surtout des collectivités pauvres.

Comme les chemins de fer, les canaux et les voies fluviales dans le passé, la route constituera à l'avenir notre grand moyen de communication et facilitera notre développement. Il n'y aurait pas lieu cependant de négliger complètement les anciens moyens de communication. Il faut réaliser qu'une partie du problème de voirie dans la Province peut être dû au pauvre service de chemin de fer. Un meilleur service et des taux plus bas entre certains points pourraient bien avoir pour effet de décongestionner nos routes de camions. Dans la plupart des cas, il sera impossible d'obtenir un tronçon de chemin de fer vraiment rentable. Ceci met le gouvernement provincial dans la nécessité d'intervenir de façon à assurer le développement de certaines régions, même si l'intervention n'est pas justifiée sur une base économique.

Toutefois, on ne saurait procéder ici au hasard des circonstances. Il y aurait lieu de bien définir, pour cette raison, les différentes régions économiques de la Province et assurer le développement à l'intérieur et à l'extérieur de la région. On ne devrait pas laisser l'entreprise privée libre de décider de la construction ou du tracé d'une route. L'entreprise privée peut avoir des objectifs qui entrent en conflit avec ceux de la collectivité. Une régie devrait être en charge du développement routier.

Si la route est particulièrement utile pour aider au développement économique de certaines régions, pour d'autres, elle crée des problèmes de congestion. Et ces congestions sont particulièrement importantes à l'intérieur de certaines municipalités, surtout les grandes villes. Il est important que lors de la construction des routes on se rende compte de ces problèmes de congestion à l'intérieur des villes. Un des premiers pas à faire serait la construction pour les grandes villes de routes de ceinture dont la fonction serait à la fois de faire dévier le trafic voulant éviter la ville et en même temps de permettre l'accès à la ville en plusieurs points à la fois. Le trafic local ne devrait pas être toléré sur ces routes de ceinture; celle-ci pourraient être séparées de la ville elle-même par une rue locale dont la fonction serait de servir le trafic local.

L'un des problèmes qu'on peut mentionner ici semble être la construction d'habitation le long des routes de ceinture. On a rencontré et on rencontre aujourd'hui de grandes difficultés avec ces routes de ceinture. Aussitôt construites ces routes deviennent des endroits tout désignés

pour l'établissement de restaurants, de postes d'essence et même de maisons privées. On devrait définir les routes de ceinture comme telles et empêcher toute construction, sauf dans les cas exceptionnels, le long de leur parcours.

Etant donné la nature particulière de notre trafic, il y aurait peut-être aussi lieu de définir certaines routes de la Province comme étant réservées à la circulation lourde. Ces routes pourraient également servir pour un certain temps à la circulation rapide. Certaines routes font communiquer des endroits importants et les véhicules qui s'en servent vont très souvent d'un point à un autre. Ceci peut-être particulièrement vrai des fardiens. Si nous pouvions avoir une bonne route en rase campagne pour ce genre de trafic, une des grandes causes de congestion serait éliminée. Le gouvernement pourrait accepter de déclarer certaines rues de villes réservées aussi aux camions et contribuer à l'entretien de ces rues.

Il est d'autant plus impérieux d'éliminer chez nous les congestions et la circulation trop intense sur les grandes routes que nous avons une industrie particulière, celle du tourisme. Le tourisme nous apporte des revenus sans doute, mais il crée un problème de voirie. Le touriste est intéressé aux bonnes routes, il voudrait éviter le trafic, mais d'autre part il veut voir. Il veut voir nos paysages, nos villages, nos gens. Une des façons de satisfaire ses exigences serait de restreindre certaines routes à la circulation touristique lente et locale.

B - Voirie municipale

A mesure que nous nous développerons, il est à espérer que nous nous occuperons d'urbanisme beaucoup plus que dans le passé. La voirie municipale est un des aspects les plus importants du problème de l'urbanisme chez nous. On n'a qu'à se promener dans certaines villes ou villages pour s'en convaincre. Les rues sont mal disposées, sans plan d'ensemble. Le travail qui est à faire est énorme.

On peut plus facilement détruire des maisons laides construites sur un réseau bien fait mais on peut plus difficilement construire des belles maisons sur un mauvais réseau de rues.

Il est important de prévoir les besoins des municipalités en matière de rues commerciales et de rues privées. Même si la prévision

n'est pas exacte, on pourrait réserver certaines sections au commerce et d'autres à l'habitation. Le besoin est devenu impérieux qu'un véritable service d'urbanisme bien organisé soit développé à l'échelle provinciale, service que toutes les municipalités pourraient et devraient consulter au besoin.

Les rues municipales devraient être pavées. Ceci contribuerait à rendre nos localités plus propres et en améliorerait l'aspect.

LE FINANCEMENT DE LA VOIRIE

1 - Voirie provinciale

On doit remarquer que le financement des dépenses de voirie provinciale ne doit pas être soldé uniquement par les revenus de la taxe sur l'usager de la route. La population toute entière bénéficie du réseau routier et donc une partie de la taxe doit être soldée par ceux qui sont le plus en mesure de payer, qu'ils soient automobilistes ou non.

Les usagers de la route, toutefois, sont les plus intéressés à obtenir de bonnes routes. Pour l'automobiliste, une bonne route signifie économie de temps et d'argent en même temps que confort et agrément. Il en est donc prêt à payer pour ces avantages quand il considère les bienfaits. La taxe sur l'usager de la route est en même temps, dans quelque cas, une taxe basée sur la capacité de payer, facile à percevoir et donc à rendement élevé. Aussi, le rendement augmente rapidement avec la multiplication des automobiles.

A ces avantages viennent s'opposer certains inconvénients, importants dans la province de Québec. En général, les propriétaires de véhicules commerciaux constituent le nombre le plus élevé d'usagers de la route; ils peuvent facilement passer aux consommateurs les taxes qu'ils doivent payer pour l'usage qu'ils font de cette route.

Dans ce cas, la taxe est donc payée en partie par la collectivité des consommateurs. Si ce transfert est important, la taxe peut devenir régressive et être payée par ceux qui ne sont pas le plus en mesure de le faire. A l'injustice qui est faite à ces gens vient s'ajouter celle qui est faite aux automobilistes privés. Ceux-ci ne peuvent passer la taxe à personne.

Une autre limitation de la taxe imposée à l'usager, particulièrement celle sur l'essence, apparaît quand on considère le problème du tourisme. Le tourisme est une industrie dont nous pouvons être fiers et qui nous apporte chaque année des millions en revenus. Il ne faudrait pas surestimer la volonté du touriste de payer des taxes. De multiples centres d'attraction sont en concurrence avec les nôtres, dans l'industrie du tourisme. La taxe sur l'essence ne devrait donc pas être trop élevée.

Une limitation encore plus grave est celle de la répartition du fruit de la taxe sur l'usager parmi ceux qui la paient. On doit prendre conscience du fait qu'une très forte proportion du trafic total dans un pays moderne se fait dans les villes, surtout en hiver. D'autre part, les administrations municipales ne reçoivent rien de la taxe, si ce n'est sous forme de subsides occasionnels. Les traités sur les finances publiques et les rapports des autres Provinces paraissent unanimes à reconnaître qu'il faut mettre fin à cette limitation institutionnelle.

Les taxes fédérales et provinciales sur les automobiles et pièces d'automobile ne doivent pas être considérées comme étant des taxes sur l'usager. L'essence consommée et le poids du véhicule jusqu'à certain point constituent une mesure de l'usage. On ne peut en dire autant des pièces d'automobiles. Ces taxes sont des taxes générales et doivent rester dans cette catégorie.

2 - Voirie municipale

La voirie municipale devrait être financée soit par un impôt sur la propriété foncière, soit par la taxe sur l'essence. La propriété bénéficie de la rue comme l'usager de la route en bénéficie. On pourrait aussi accorder des subsides occasionnels et conditionnels. La ristourne de la taxe sur l'essence et les autres taxes sur les usagers de la route devrait être statutaire.

Une base convenable devrait être établie pour la distribution de la taxe sur l'usager de la route. Certains auteurs recommandent des comptages de trafic. Une autre formule de distribution de cette taxe serait d'en déterminer la ristourne selon le chiffre de la population.

DEUXIEME PARTIE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

Chapitre I

C O N C L U S I O N S

* * * * *

- 1 - La corporation municipale est une unité administrative décentralisée, essentielle à l'administration de la Province. Non seulement elle doit être conservée mais elle doit être aussi grandement améliorée.

Dès le début de l'établissement des institutions municipales, (vers 1845) on a compris, qu'étant donné la géographie de notre pays, l'éparpillement de sa population sur un immense territoire, il fallait répartir entre plusieurs mains l'exercice des pouvoirs populaires: en effet il aurait été impossible d'avoir un véritable gouvernement démocratique efficace si, en outre de régir les affaires de toutes les provinces, le pouvoir central avait eu l'obligation de régler les problèmes des diverses localités dispersées sur un territoire très étendu .

- 2 - A l'origine, notre système municipal s'inspira surtout des législations alors existantes en Angleterre et aux Etats-Unis. Cependant, il fallut tenir compte dans notre Province, de la présence de certaines institutions locales, notamment de la présence d'institutions administratives religieuses déjà très fortes et assez évoluées: voilà pourquoi la paroisse constitua comme une sorte de cadre naturel aux administrations municipales naissantes au point que celles-ci en adoptèrent même les bornes territoriales.
- 3 - Le premier Code Municipal pour la province de Québec fut promulgué en 1870 et une refonte de ce même code eut lieu en 1916.

Quant à la Loi des Cités et Villes promulguée en 1876, elle subit une refonte il y a cinquante ans, en 1903 (1).

Il faut ajouter que cette dernière loi n'a pas suivi la même évolution que le développement économique de la Province.

(1) En 1922, on fit non pas une refonte de la loi des Cités et Villes, mais une simple codification des amendements.

- 4 - Cette transformation économique et démographique du Québec et la rapidité avec laquelle elle s'est effectuée, ont créé une multitude de problèmes pour les municipalités - plus particulièrement pour les municipalités urbaines - et surtout pour celles du type industriel, en affectant leur structure même.
- 5 - La municipalité industrielle, par opposition à la municipalité rurale de 1870, présente des caractéristiques propres dont on doit tenir compte dans l'étude des solutions à apporter aux problèmes de ce type de municipalité. Ces caractéristiques sont les suivantes:
 - a) tandis que les unités économiques qui constituaient les municipalités rurales de 1870 (les fermes) étaient égales les unes aux autres et repliées sur elles-mêmes, les unités économiques de la municipalité urbaine industrialisée sont en continue relation d'échange de l'une à l'autre, hiérarchisées l'une par rapport à l'autre (la prospérité des unités de consommation: familles, employés, étant fonction de la prospérité des unités dites de production: usines, commerce, etc.);
 - b) tandis que les unités économiques de l'ancienne municipalité rurale réclamaient des services municipaux comparables de l'une à l'autre, les diverses catégories des unités économiques de la municipalité urbaine moderne réclament des services différents ou encore des services communs qu'elles n'utilisent pas au même degré, d'où multiplication des services et augmentation des dépenses municipales par habitant;
 - c) tandis que d'une part, dans la municipalité rurale de 1870, il y avait relation entre la capacité de payer et l'utilisation des services municipaux par chaque unité économique donnée, il devient, d'autre part, impossible, dans une municipalité urbaine moderne, de relier la capacité de payer à l'utilisation des services municipaux, bien que certaines unités économiques - non rentables du point de vue des services d'utilité-doivent s'installer dans la municipalité pour le plus grand bien-être de l'ensemble (cas d'entreprises de transport, chemin de fer, etc.);
 - d) tandis que la valeur de la propriété foncière constituait la formule la plus juste et à peu près parfaite de répartition des impôts municipaux entre les contribuables, ceux-ci

étant presque tous propriétaires fonciers, dans la municipalité rurale d'autrefois, le caractère de la municipalité urbaine industrialisée d'aujourd'hui a occasionné une disjonction complète entre la notion de contribuable et celle de propriétaire foncier;

e) tandis que le nombre d'unités économiques et le volume de la production établissaient une norme assez exacte de la capacité totale des contribuables d'une municipalité à satisfaire aux coûts des services communs, ces bases d'évaluation ne sont plus exactes aujourd'hui. En effet, les salaires payés, la valeur nette de la production et les marges de bénéfices varient d'une unité de production à l'autre. Elles peuvent à plus forte raison varier d'une municipalité à l'autre;

f) tandis que le territoire de la municipalité rurale est défini en partant surtout de concepts juridiques, religieux, traditionnels, politiques et géographiques, le territoire de la municipalité urbaine, industrielle, déborde, du point de vue fonctionnel, les limites juridiques et géographiques; d'où création d'unités municipales, complexes, agglomérées, dépendantes économiquement l'une de l'autre, et connues sous le nom d'unités métropolitaines.

- 6 - La municipalité urbaine ainsi caractérisée requiert une attention d'autant plus grande que, d'après les tendances actuelles de l'évolution économique et démographique de la province de Québec, c'est elle qui absorbera l'accroissement considérable de la population que l'on prévoit d'ici 25 ans.
- 7 - Lorsque les législateurs ont édicté le Code Municipal et la Loi des Cités et Villes, il y a trois quarts de siècle, et ont refondu ces deux législations un peu plus tard, ils ne pouvaient prévoir les développements sociaux et économiques de l'époque actuelle ainsi que l'augmentation et l'évolution des fonctions municipales. Ils ne pouvaient davantage prévoir l'accroissement presque démesuré des responsabilités qu'entraîneraient ces développements pour les organisations municipales. Une des grandes causes des difficultés qu'ont à surmonter les organisations municipales et qui obligent un grand nombre d'entre elles à s'adresser à la Législature chaque année, c'est que la structure des lois organiques, conçues il y a trois quarts de siècle de telle façon qu'elles ne permettaient pas aux municipalités d'assumer des responsabilités additionnelles, n'a pas évolué et ne s'est pas adaptée aux conditions créées par les

nouvelles charges et les nouvelles obligations imposées aux municipalités par les changements économiques.

- 8 - A cause de cette rigidité et de ce défaut d'adaptation aux conditions économiques et sociales de la législation municipale, presque toutes les cités et les villes de la Province ont eu recours à des chartes spéciales pour obtenir des pouvoirs plus en conformité avec les besoins nouveaux de la municipalité. En fait, sur 166 cités et villes, il y en a actuellement dans Québec moins de vingt qui sont régies exclusivement par la loi actuelle des cités et villes.
- 9 - La plupart des lois d'exception, si elles sont avantageuses momentanément pour les municipalités qui en bénéficient, s'avèrent nuisibles à la longue, non seulement pour les autres municipalités mais pour celles mêmes qui bénéficient de ces lois.

Comme il y a plus d'interdépendance qu'autrefois entre les municipalités à cause des grands changements économiques opérés dans notre Province et par suite des échanges nombreux qui en résultent, l'ensemble des municipalités est influencé par les lois particulières qu'obtiennent certaines corporations municipales.

- 10 - L'accroissement des revenus des administrations locales, de 1930 à 1951, a été beaucoup plus lent que l'augmentation des revenus des gouvernements supérieurs.
- 11 - En 1930, les revenus de toutes les administrations locales du Canada étaient de \$306.5 millions; en 1951, ils étaient de \$650 millions; les revenus des gouvernements provinciaux s'établissaient à \$157.9 millions en 1930 pour atteindre \$946.2 millions en 1951; les revenus du gouvernement fédéral passaient de \$315.9 millions en 1930 à \$3,791.7 millions en 1951.

Les revenus globaux des gouvernements locaux du pays, considérés comme équivalant à 100 en 1930, atteignaient 212 en 1951, ceux des gouvernements provinciaux, également considérés comme correspondant à 100 en 1930, s'établissaient à 600 en 1951, et ceux du gouvernement fédéral sont passés de 100 en 1930 à 1200 en 1951 (1).

(1) Il est à noter que ces indices de revenus des différents gouvernements ne renferment pas les transferts de revenus entre gouvernements.

- 12 - Évalués en dollars constants (1), les revenus des gouvernements locaux pour tout le pays, durant la période de 1930 à 1951, se chiffraient à 284,8 millions de dollars en 1930 et à 341,7 millions de dollars en 1951, ceux des provinces estimés à 146,7 millions de dollars en 1930 s'établissaient à 497,5 millions de dollars en 1951. Quant au fédéral, ses revenus calculés en dollars constants étaient de 293,6 millions en 1930 et de 1,993,5 millions en 1951.

Si on considère les chiffres de 1930 comme équivalant à 100, ceux de 1951 correspondent à 120 dans le cas des revenus globaux des administrations locales du pays, à 339 dans le cas des revenus de toutes les provinces canadiennes, et à 679 dans le cas des revenus du gouvernement fédéral.

- 13 - En 1930, les revenus des administrations locales de la province de Québec se chiffraient à 72 millions; en 1951 ils étaient de \$178,4 millions (2). Ceux du gouvernement provincial étaient de \$41 millions en 1930 et de \$272,5 millions en 1951 (3).

(1) Le facteur de correction utilisé pour établir en dollars constants les revenus gouvernementaux (la même remarque s'applique aux dépenses gouvernementales) est l'indice "Implicit Price Deflator". (Government Expenditures on Goods and Services) - Cet indice est celui qui est établi par le bureau fédéral de la statistique pour établir le pouvoir d'achat réel de l'argent dépensé par les gouvernements. La base de l'indice est 1935-1939 égale 100. Les variations de l'indice pour les années 1930-39-45 et 1951 s'établissent pour chacune de ces années, respectivement à 107.6 - 99.1 - 131.6 - et 190.2.

On trouvera dans la publication intitulée "National Accounts Income and Expenditure" toutes les explications concernant la fabrication de l'indice.

Il est important de noter que cet indice, comme tout autre indice d'ailleurs, ne peut pas s'appliquer indistinctement et avec la même précision aux revenus et aux dépenses de trois formes de gouvernement au Canada, parce que:

1 - La nature de ces revenus et de ces dépenses diffère d'un niveau de gouvernement à l'autre et elle n'est pas affectée également par la prospérité et l'inflation;

2 - les deux années comparées, 1930 et 1951, étant très éloignées l'une de l'autre, font que la qualité de l'indice perd une partie de sa valeur d'une année à l'autre. Il reste toutefois que cet indice est le meilleur que l'on puisse utiliser dans les calculs qui apparaissent dans les conclusions ci-dessus puisqu'il est le seul qui est construit spécialement pour le calcul en dollars constants des dépenses gouvernementales en biens et en services.

(2) On remarquera que les transferts de revenus ont été omis des calculs ci-dessus, parce que la presque totalité des subsides est versée aux corporations scolaires.

(3) Les transferts de revenus sont exclus.

Calculés selon l'indice déjà utilisé, les revenus des municipalités et des corporations scolaires dans la province de Québec sont passés de 100 en 1930 à 247 en 1951, tandis que ceux du gouvernement de la Province sont passés de 100 en 1930 à 665 en 1951.

- 14 - Les revenus de l'ensemble des corporations municipales et scolaires de la province de Québec estimés en dollars constants équivalaient à \$66.9 millions en 1930 et à \$93.6 millions en 1951; par contre ceux du gouvernement de la Province qui, en dollars constants, étaient de \$38.1 millions en 1930, valaient \$143.3 millions en 1951. Dans ces deux cas, en considérant la valeur des revenus de 1930, comme correspondant à 100, on obtient pour l'année 1951 l'indice de 140 pour les revenus des municipalités et des commissions scolaires québécoises, et l'indice de 376 pour les revenus de la Province.
- 15 - Sur la base de la répartition par tête, les revenus estimés en dollars constants pour les administrations locales (municipalités et commissions scolaires) de la Province étaient en 1930 de \$23.70, ceux du gouvernement provincial de \$13.50 et ceux du gouvernement fédéral de \$28.80.

En 1951, en dollars constants, par tête, le revenu des municipalités et des corporations scolaires de la province de Québec était de \$23.90, ceux du gouvernement de la Province se chiffraient à \$35.30 et ceux du gouvernement fédéral atteignaient \$142.50 (1).

Ceci revient à dire que les revenus par tête évalués en dollars constants augmentèrent de \$0.20 dans le cas des municipalités et commissions scolaires, de \$21.80 dans le cas du gouvernement de la Province et de \$113.70 dans le cas du gouvernement fédéral.

- 16 - En 1930, les revenus réunis des gouvernements de la Province, des municipalités et des corporations scolaires étaient de \$113 millions; en 1951, ils s'élevaient à \$451 millions. (1)

La taxe foncière fournissait en 1930, 50.3% de l'ensemble des revenus (1) du gouvernement provincial, des municipalités et des corporations scolaires de la Province; en 1951, elle n'y contribuait plus que pour un pourcentage de 22.8%.

(1) Ces calculs excluent toujours les transferts de revenus entre gouvernements.

- 17 - D'autre part, le produit de la taxe foncière équivalait à 77% en 1930 et en 1951 à 58% des revenus réunis des municipalités et des corporations scolaires (1).
- 18 - En dépit de cette diminution de l'importance de la taxe foncière par rapport à l'ensemble des revenus municipaux et scolaires, les administrations locales de la Province n'ont pas bénéficié de sources nouvelles de revenus depuis leur institution; sauf qu'elles jouissent, pour un certain nombre d'entre elles, des revenus de la taxe de vente, source de fonds plutôt récente.
- 19 - Dans l'Ontario comme au Québec, la taxe sur la propriété, qui constituait jusqu'en 1951 l'armature des finances municipales, montre maintenant des signes de rigidité et semble bien incapable de répondre aux exigences auxquelles le gouvernement local a à faire face.

Toutefois à la différence des administrations locales de la province de Québec, celles de l'Ontario peuvent compter sur de généreux octrois et des subsides spécifiques.

- 20 - Compte tenu de ces subsides, le revenu total des administrations locales ontariennes se chiffrant à \$335.1 millions en 1951, se compare avantageusement, pour la même année, à celui de \$339.6 millions du gouvernement ontarien, tandis que dans la province de Québec, les revenus de ces mêmes administrations locales s'établissaient à \$201.8 millions en regard de \$312.7 millions pour les revenus du gouvernement (2).
- 21 - Les gouvernements municipaux (incluant les corporations scolaires) qui étaient, dans l'ensemble, les principaux collecteurs d'impôts durant la période de 1930 à 1939, ont vu leur situation se détériorer, à partir des années 1940 pour devenir finalement les plus faibles percepteurs d'impôts à la fin de la période, en 1951.

Les principaux facteurs qui peuvent expliquer en partie cette tendance, semblent bien être la rigidité de plus en plus accentuée de la taxe sur la propriété immobilière et l'impossibilité pour tout gouvernement municipal de développer de nouvelles sources de taxation (y compris les subsides).

(1) Les transferts sont exclus du calcul des revenus.

(2) Ici les subsides ont été inclus dans les revenus.

- 22 - Comme dans le cas des revenus, l'accroissement des dépenses n'a pas été aussi accentué pour les administrations locales que pour les gouvernements supérieurs.

Ainsi, de 1930 à 1951, les administrations locales du pays ont vu leurs dépenses s'élever de 143%; pour ce qui est des gouvernements provinciaux, leurs dépenses ont augmenté de 408% et celles du gouvernement fédéral se sont accrues de 795%. (1)

- 23 - L'augmentation proportionnelle des dépenses du gouvernement de la province de Québec a été de 398% de 1930 à 1951; les dépenses des administrations locales de notre Province (corporations municipales et corporations scolaires réunies) se sont élevées dans la proportion de 151% durant la même période.
- 24 - Les dépenses municipales dans Québec, gonflées forcément durant la crise, continuèrent à augmenter dans la période de guerre, mais à une allure beaucoup moins rapide que l'ensemble de leurs besoins.

Dans notre Province, ces besoins ont une telle importance que les dépenses d'un grand nombre de municipalités urbaines menacent constamment l'équilibre budgétaire auquel est contrainte l'administration municipale; tous les budgets des municipalités sont dans un état virtuel de déséquilibre.

Les corporations municipales ne parviennent à éviter les situations déficitaires qu'en sacrifiant des programmes d'améliorations essentielles et d'expansion nécessaire.

- 25 - Dans le cas des taxes directes, les charges fiscales sont supportées d'abord par ceux des citoyens qui touchent les revenus les plus élevés, de sorte que la tranche marginale de revenus qui leur est enlevée a habituellement une valeur utilitaire négligeable. En général, les taxes directes s'appuient sur ce principe. Toutefois, les taxes directes sur la propriété (impôt foncier) constituent souvent une exception à cette règle. C'est particulièrement le cas en période d'inflation, alors que la valeur marchande d'un grand nombre de propriétés (surtout celle des petites propriétés) peut être considérable sans nécessairement produire des revenus nets satisfaisants.
- 26 - Les principes économiques indiquent que c'est la taxe foncière dont le caractère local est le plus certain.

(1) Les transferts de revenus entre gouvernements ont été omis du calcul des dépenses.

- 27 - L'assiette de l'impôt foncier est difficilement ajustable à la hausse, même en période inflationnaire, pour plusieurs raisons parmi lesquelles on peut mentionner des raisons d'ordre psychologique (effets sur le marché des valeurs immobilières, crainte de réduire l'accès à la propriété, indisposition d'une partie importante des contribuables, etc.). La crainte que les autres municipalités n'agissent pas de la même façon est aussi un motif qui tend à empêcher l'élévation de la taxe foncière.
- 28 - La rigidité des revenus municipaux, d'une part, et la nécessité de satisfaire de nouveaux besoins, d'autre part, contribuent à placer l'administration municipale, surtout celle des villes et des zones métropolitaines, dans une situation toujours plus précaire.
- 29 - Les problèmes fiscaux des municipalités urbaines exigent une solution adéquate et urgente, étant donné que les dépenses de ces municipalités, d'après les tendances actuelles, imposent une charge par habitant d'autant plus forte que les concentrations urbaines sont plus évoluées, plus denses et plus grandes. Une étude des budgets des municipalités urbaines de la province de Québec en 1951 fait bien ressortir cette constatation; par exemple, le coût des services municipaux s'établissait en 1951 pour la cité de Montréal à \$75.50 par habitant. Dans les municipalités de 10,000 et plus (moins Montréal) ce coût était de \$43.00; dans les petits centres urbains, il ne s'élevait qu'à \$15.30 et dans les municipalités rurales il n'était plus que de \$10.10.
- 30 - L'Union des Municipalités reconnaît sans hésitation que le gouvernement provincial peut éprouver des embarras sérieux du fait qu'il est obligé, en vertu de la Constitution, de pourvoir à sa propre administration et à celle des municipalités. A l'égard de celles-ci, sa responsabilité la plus importante réside dans la délégation de pouvoirs administratifs et fiscaux nécessaires au bon exercice de leurs fonctions et à l'accomplissement de leurs obligations.
- 31 - En principe, dans les cas qui n'exigent pas essentiellement et nécessairement la direction et la responsabilité uniques du gouvernement provincial, il vaut mieux tendre à la décentralisation des fonctions. Ceci veut dire que les fonctions d'un caractère proprement local doivent être normalement laissées ou confiées à l'administration locale. Toutefois la reconnaissance du principe de la décentralisation territoriale ne s'oppose nullement à ce que l'Etat intervienne dans les cas exceptionnels.

- 32 - Les procédures obligatoires auxquelles les municipalités sont astreintes sont trop compliquées, manquent de souplesse et ne correspondent plus aux conditions économiques et sociales actuelles et à l'exercice normal des fonctions municipales.
- 33 - La décentralisation des fonctions reconnues comme étant du ressort municipal permet aux unités locales de gouvernement de bien résoudre les problèmes techniques propres à leur territoire en tenant compte de l'importance des objectifs territoriaux, les uns par rapport aux autres et de la nécessité de faire, entre chaque objectif, ainsi défini, une répartition rationnelle des ressources locales, forcément limitées.
- 34 - Bien que les ressources financières des municipalités doivent, il va sans dire, provenir en premier lieu du territoire municipal, il ne s'ensuit pas que leur provenance soit exclusivement locale.
- 35 - L'évaluation rationnelle de la propriété foncière est nécessaire pour faire produire à la taxe sur la propriété immobilière son rendement optimum et pour permettre à la municipalité de percevoir ainsi tous les revenus locaux disponibles. L'absence de contrôle sur l'établissement de la valeur réelle de la propriété peut conduire à des injustices graves. Par exemple, dans le district métropolitain de Montréal, les différentes municipalités où les Commissions Scolaires métropolitaines, catholiques et protestantes, ont juridiction, établissent leur base d'évaluation comme elles l'entendent, sans être soumises à un contrôle unique. Par ailleurs les deux Commissions Scolaires sont obligées d'imposer un taux de taxation uniforme pour l'ensemble des municipalités soumises à leur juridiction. Il en résulte que, pour un service comparable, des citoyens d'une ville sont surtaxés par rapport aux citoyens d'une autre.

Cette situation se présente invariablement chaque fois qu'une contribution financière municipale basée sur l'évaluation est imposée à un ensemble de municipalités, exemple; la contribution financière municipale aux Unités Sanitaires.

- 36 - L'inexistence d'un système rationnel d'évaluation crée non seulement des inégalités entre contribuables et municipalités, mais tend à dévaluer le crédit municipal et, par voie de conséquence, le crédit provincial. En outre, il suscite aux contribuables des difficultés sérieuses de financement quand ceux-ci doivent recourir à des emprunts hypothécaires. Cette situation tend donc à représenter faussement la situation générale du crédit tant public que privé dans la Province.

- 37 - Sauf dans quelques cas exceptionnels, l'évaluation des propriétés immobilières dans les cités et les villes n'est pas faite conformément à la loi; conséquemment lorsque les rôles d'évaluation sont attaqués devant les tribunaux, ils sont invariablement annulés. Dans les municipalités rurales, cette situation est générale.
- 38 - Les dirigeants publics doivent administrer la chose publique avec la plus grande efficacité; ceci présuppose évidemment que l'on ne doit pas uniquement tenir compte des conditions présentes mais aussi des développements futurs. Cette obligation est particulièrement claire en ce qui concerne l'aménagement des territoires municipaux; et à cet égard, dans la limite de sa juridiction et de ses ressources, l'administration locale a des responsabilités. Par ailleurs, le gouvernement provincial, sur le plan de l'intégration et de la coordination, a lui aussi une responsabilité dans la direction, l'orientation et l'exécution des programmes d'aménagement surtout provinciaux et régionaux.
- 39 - Les municipalités ne sont pas responsables de la planification des développements économiques et étant donné les limitations de leur intervention dans le champ de la répartition des ressources, elles ne peuvent assumer la tâche de la planification.
- 40 - Un gouvernement ne doit jamais ignorer l'effet de ses décisions sur la répartition et l'utilisation des ressources productrices de la nation.
- 41 - En prenant, sur le plan concret, des décisions quant à l'application d'une loi particulière, les gouvernements supérieurs doivent toujours tenir compte dans leurs calculs, des effets indirects possibles de leurs décisions sur les administrations locales.

En effet, l'intervention des gouvernements supérieurs en certaines matières d'intérêt public, tels que le programme de bien-être et de sécurité sociale, les programmes d'aide à l'habitation, etc., de même que leurs décisions en matières d'investissement public, affecte inévitablement de façon heureuse ou adverse, selon le cas, l'administration financière des municipalités.

- 42 - Les municipalités ne peuvent prendre à leur charge l'instruction à ses divers degrés. Cependant, la population et les institutions rentables doivent, au niveau local, participer dans une mesure modérée au coût de l'éducation.

- 43 - La formation technique à tous les degrés ne peut être laissée au hasard des événements et l'intervention gouvernementale dans ce domaine de l'instruction et de la formation devient pour l'Etat une responsabilité qu'il ne peut éviter. Cette responsabilité de la part du gouvernement peut d'autant moins être négligée ou évitée que l'économie est plus évoluée et que, par conséquent, le comportement d'un secteur ou d'une région affecte inévitablement l'ensemble de l'économie, à cause justement de l'intégration qui résulte d'une évolution économique aussi poussée.
- 44 - Si les enfants d'une localité ne reçoivent pas un degré d'éducation suffisant, ils ne pourront pas participer aux avantages de la mobilité qui existe pour les gens qualifiés sur le marché du travail, dans une économie évoluée. Si les enfants de la localité ne peuvent prendre avantage de cette mobilité à cause de leur manque d'instruction, alors ils deviendront une charge directe pour la collectivité locale.
- 45 - Les plus importantes modifications qu'a subies la famille, passée de l'état rural à l'état urbain, ont pris les trois formes suivantes: dépossession, dépendance, démembrement.

En effet, parallèlement au mouvement d'urbanisation, le nombre des familles privées de leurs moyens de production ou de la possession de leur habitation s'est fortement accru.

Le travailleur, ne dépendant plus par son travail, du sol qu'il possédait, s'est vu de plus en plus réduit à un état de dépendance, non seulement pour l'obtention d'un emploi, mais aussi pour l'acquisition d'un revenu plus ou moins assuré et plus ou moins suffisant pour satisfaire les besoins accrus de sa famille.

Enfin, l'obligation pour un grand nombre de salariés d'accroître leur revenu a rapidement forcé la femme à quitter son foyer et a même, au cours des dernières années, obligé un plus grand nombre de femmes mariées, à travailler pour gagner le revenu supplémentaire qu'exigeaient les besoins familiaux.

Ceci eut pour résultat de placer un grand nombre de famille de travailleurs dans une situation précaire en les exposant à devenir facilement les victimes de l'insécurité et de l'instabilité économiques et sociales et à constituer de la sorte un milieu favorable au développement de maladies physiques, mentales ou morales.

- 46 - Les municipalités ne peuvent exercer aucun contrôle réel sur les principales causes d'indigence, à savoir: l'insécurité de l'emploi, l'instabilité et l'insuffisance des revenus du travailleur, la nature du travail, l'affaiblissement de l'unité familiale, la privation de la propriété, l'insuffisance d'instruction et l'absence de formation technique du travailleur.
- 47 - La responsabilité publique à l'égard de l'indigence a subi depuis un siècle dans notre Province, d'importantes transformations. A l'origine, c'est-à-dire au moment de la Confédération, les obligations financières de l'Etat envers les indigents étaient du ressort exclusif du gouvernement provincial.

On peut affirmer que durant la période qui s'est étendue de 1867 à 1921, les obligations financières des municipalités à l'endroit des charges publiques d'assistance furent plutôt réduites; en effet elles se limitèrent surtout à l'entretien partiel des prisonniers (à partir de 1875), au paiement de la moitié des coûts d'entretien des aliénés indigents, au coût provisoire d'entretien des aliénés constituant des cas d'urgence (à partir de 1865) et à l'obligation de défrayer le coût du séjour des enfants dans les écoles de réforme (à partir de 1909).

En réalité, toutefois, on peut dire que dans l'ensemble, l'intervention de l'Etat tant au niveau provincial qu'au niveau municipal fut fort modérée durant cette période.

- 48 - Depuis la mise en application de la loi de l'assistance publique, en 1921, les municipalités ont été placées dans l'obligation de payer une part importante du coût des programmes de l'assistance publique.

De 1921 jusqu'à aujourd'hui, les municipalités ont dû assumer un fardeau constamment croissant de dépenses d'assistance par suite de l'augmentation ininterrompue et considérable du nombre des personnes assistées, et par suite aussi de l'élévation fréquente et imprévisible des taux d'assistance publique (la décision à cet égard étant prise sans consultation préalable avec les organismes représentatifs des municipalités), par suite enfin, de l'interprétation de plus en plus large du mot "indigent" et de la multiplication des catégories d'assistance publique.

- 49 - Les lois actuelles de l'assistance publique sont inadéquates et contribuent à entretenir l'état d'indigence, plutôt qu'à y remédier; d'où l'assistance publique a tendance à s'étendre, à prendre des formes multiples et à coûter de plus en plus cher aux citoyens, aux institu-

tions et aux gouvernements. Ce n'est que par l'exercice des pouvoirs discrétionnaires nombreux et étendus que cette loi accorde au Lieutenant-Gouverneur en conseil, qu'on peut l'adapter plus ou moins heureusement à des circonstances en réalité bien différentes de celles qui existaient, au moment de son adoption.

- 50 - Les municipalités n'ont pas les pouvoirs, et surtout elles ne possèdent pas les ressources suffisantes, pour adopter des mesures aptes à prévenir et à combattre les causes d'indigence et pour remédier efficacement aux déplorables effets de cette indigence,

Unités indépendantes et séparées, peu liées organiquement les unes aux autres, les municipalités sont incapables d'elles-mêmes de mettre à exécution un programme d'action unifiée et de pratiquer entre elles une politique de répartition des ressources.

- 51 - De toutes les institutions appelées à participer au coût de l'assistance publique, seules les corporations municipales n'ont pas vu changer le caractère de leur participation financière au coût de cette assistance, par suite de l'usage de plus en plus répandu de l'assistance à domicile.

Au contraire, comme on s'est trouvé à pourvoir à l'entretien et au soin d'un nombre beaucoup plus grand d'indigents, les dépenses des municipalités au chapitre de l'assistance publique ont sensiblement augmenté, sans qu'elles puissent jouir par ailleurs d'une certaine compensation, comme dans le cas du gouvernement supérieur.

- 52 - La détermination discrétionnaire des taux quotidiens de l'assistance publique par le Lieutenant-Gouverneur en conseil est la source d'embarras sérieux pour les corporations municipales.

En effet, celles-ci éprouvent des difficultés à établir le budget annuel des coûts de l'assistance publique parce qu'elles ne savent pas à l'avance si les taux d'assistance ne varieront pas au cours de leur exercice fiscal. En outre, les municipalités doivent faire de pures conjectures quant au nombre d'indigents qu'elles auront à secourir durant les 12 mois qui suivent l'établissement du budget municipal. Or, il est nécessaire pour la sage administration des affaires municipales d'avoir un budget bien fait d'autant plus qu'étant donné le caractère du gouvernement local et les exigences du législateur, le conseil municipal doit avoir un budget équilibré. Pour cela, il faut que les administrateurs municipaux soient en mesure d'établir leurs prévisions budgétaires (revenus et dépenses) selon des données déjà con-

connues et contrôlables et dont ils peuvent évaluer les variations futures en fonction des programmes qu'ils doivent établir.

- 53 - L'application de la théorie du domicile en matière d'assistance à l'indigent, théorie qui ne correspond plus à la grande mobilité d'une partie importante des travailleurs, a pour résultat de retenir les familles de ceux qui sont sous l'assistance publique dans les limites d'une localité donnée.

En outre, la règle du domicile complique parfois singulièrement l'administration municipale de l'assistance. Dans les villes les plus importantes où les mouvements de population sont fréquents et où surtout un assez grand nombre d'individus s'y fixent plus ou moins longtemps, la question du domicile suscite des embarras sérieux. Elle est, au surplus, de nature à causer fréquemment des frictions entre municipalités.

- 54 - Les plus importantes municipalités urbaines voient leur coût d'assistance publique accrue par suite des dépenses, entièrement à leur charge, de l'administration des services municipaux chargés d'appliquer la loi provinciale d'assistance. Or ces frais d'administration ont constamment augmenté et représentent des déboursés de plus en plus considérables pour les municipalités affectées.
- 55 - Il arrive, en outre, que plusieurs municipalités urbaines ont à payer des coûts indirects d'assistance par les exemptions de taxes qu'elles doivent accorder à des institutions d'hospitalisation des indigents et à plusieurs autres institutions qui accueillent les indigents non malades, tels que vieillards, enfants abandonnés, etc. Or ces diverses institutions d'assistance sont dans la plupart des cas, non seulement au service de la population où elles sont localisées, mais aussi et surtout au service de la population de beaucoup d'autres localités de la région.
- 56 - L'application actuelle de la loi de l'assistance publique a pour effet d'établir un partage inégal du fardeau de l'indigence entre les municipalités; celles qui sont les plus pauvres ou les plus dépourvues de ressources, sont fréquemment les plus durement frappées.
- 57 - La loi actuelle de l'assistance publique indique deux sources où les municipalités peuvent puiser des fonds pour défrayer le coût de l'assistance publique.

L'une de ces sources est d'un caractère particulier; c'est celle qui est constituée par la part qui leur revient du revenu de la taxe sur les divertissements.

Par suite des prescriptions de la loi, cette source est d'un usage strictement limité et ne peut servir qu'à la constitution d'un fonds municipal d'assistance publique.

Par ailleurs, elle est très inégalement répartie entre les municipalités et elle est d'un caractère fort aléatoire. Il en résulte que beaucoup de municipalités doivent recourir à la taxe foncière qui est la seconde source que la loi attribue aux municipalités pour subvenir aux besoins de l'indigence.

Par suite de l'inégalité des charges de l'assistance publique entre les municipalités, par suite également de la répartition inégale du nombre des propriétaires, de la valeur des propriétés et du type de propriété entre municipalités, on conçoit mal que la taxe foncière puisse équitablement fournir les revenus destinés à l'acquittement des frais d'assistance. Au surplus, le recours à la taxe foncière impose à la propriété immobilière, déjà fort grevée dans beaucoup de municipalités urbaines, une charge qui menace de s'alourdir constamment.

- 58 - Etant donné la participation notablement accrue (et dont la tendance à l'augmentation est évidente) du gouvernement de la Province aux dépenses totales - investissement et entretien - de l'assistance publique, le fait pour la Province d'assumer seule tous les coûts d'assistance publique ne représente pas pour elle une augmentation proportionnelle importante de ses déboursés pour fin d'assistance publique.
- 59 - Les municipalités n'exerçant qu'une faible influence sur la prospérité économique générale et étant dépourvues des moyens puissants de redressement économique qui sont à la disposition des gouvernements supérieurs, ne peuvent, sans risquer d'épuiser leurs ressources et de s'exposer à une situation de banqueroute, assumer les fardeaux financiers qu'impose une condition généralisée ou partielle de chômage prolongée ou même de courte durée.
- 60 - Nos municipalités ne sont pas plus prêtes, en général, à parer aux difficultés d'une crise économique qu'elles l'étaient il y a près de 25 ans. Elles portent encore le fardeau pesant d'une dette trop alourdie, comme conséquence de la terrible crise des années 1929 à

1938, et dans le cas d'une nouvelle crise elles ne pourraient sûrement pas supporter les nouveaux fardeaux financiers qui en résulteraient.

- 61 - Les municipalités urbaines et de banlieue surtout, parce qu'elles sont les plus lourdement affectées par les dépenses d'assistance publique et les frais de protection de la jeunesse, sont devenues pour un bon nombre d'entre elles absolument incapables de supporter un tel fardeau financier; celles dont les ressources sont plus abondantes ne peuvent pas davantage assumer une partie du coût de ces mesures d'assistance, sans risquer sérieusement d'amoin-drir la qualité des services essentiels qu'elles doivent fournir à leur population ou sans priver celle-ci de services que les municipalités ne peuvent plus refuser sans préjudice grave.
- 62 - D'une façon générale, les mêmes constatations que celles qui viennent d'être faites dans les paragraphes précédents, au sujet de la loi et des programmes d'Assistance Publique, s'appliquent, mutatis mutandis, à la loi et aux programmes de la Protection de la Jeunesse.
- 63 - Les services publics d'hygiène, à cause de leur nature préventive, sont susceptibles de s'appliquer à la masse de la population et, pour cette raison, ils supposent en général une organisation locale. D'autre part, à cause de la nécessité d'accroître l'état moyen de la santé de la population, il est normal de voir le gouvernement provincial établir dans ce but un programme d'ensemble pour la Province et de voir en particulier à l'intégration des organismes locaux à ce niveau supérieur.

L'intégration sur le plan provincial aura pour résultat d'assurer le concours de techniciens compétents, un maximum de flexibilité et un minimum de coûts.

Une telle initiative provinciale permet l'organisation rapide du service d'hygiène et de santé dans les territoires plus récemment ouverts à la civilisation et incapables de se prévaloir eux-mêmes de tels avantages; elle peut en outre faciliter aux municipalités existantes, mais dépourvues des services essentiels d'hygiène, l'organisation de tels services.

- 64 - Si la voirie provinciale a pris un certain développement surtout depuis la fin de la dernière guerre, on ne saurait en dire autant de la voirie municipale.
- 65 - Etant donné que l'augmentation des revenus de la Province est attribuable, pour une bonne partie, à l'accroissement des revenus provenant de l'usage des routes (taxe sur la gasoline, taxe sur les véhicules moteurs, licences de conducteurs), la Province a pu consacrer ainsi beaucoup plus d'argent aux dépenses de voirie qu'elle ne l'aurait fait sans ces revenus. Par contre les municipalités, n'ayant pas de revenus semblables, n'ont pu augmenter leurs dépenses de voirie municipale dans la même proportion ou tout au moins d'une manière suffisante.
- 66 - L'initiative des politiques d'habitation ne relève pas des municipalités. Toutefois celles-ci doivent être en mesure, lorsque les besoins s'en font sentir, de faciliter l'exécution des projets privés d'habitation. Elles doivent aussi être capables de favoriser le développement des projets raisonnables d'habitation en ayant à leur disposition les ressources et les pouvoirs nécessaires pour l'aménagement rationnel de leur territoire.
- Pour les municipalités où la chose est nécessaire, et c'est surtout le cas des grandes municipalités, il peut être non seulement avantageux mais même obligatoire de participer à l'élimination ou à l'amélioration des logements insalubres, et dans certains cas, de prendre l'initiative de tels projets.
- 67 - L'organisation des loisirs dans la plupart des municipalités urbaines est devenue une nécessité sociale. La municipalité est directement intéressée au bien-être des citoyens qui la composent, jeunes, adultes ou personnes âgées. En se souciant d'une organisation des loisirs, bien faite et bien orientée, les dirigeants municipaux remplissent non seulement un devoir humanitaire, mais contribuent à des mesures de prévention et de réhabilitation sociales qui sont de nature à préserver la population de leur localité des malaises sociaux et économiques, qui ne pourraient que créer des embarras et des soucis à l'administration municipale et nuire à la bonne réputation de la municipalité.
- 68 - Semblable initiative, jointe à l'action municipale dans d'autres sphères du bien-être, telles l'élimination des taudis, la participation municipale aux politiques d'habitation, l'aménagement rationnel des territoires municipaux, etc., sont de puissants moyens de prévention des bouleversements sociaux.

RECOMMENDATIONS

Chapitre II

RECOMMANDATIONS

L'union des Municipalités de la province de Québec, tenant compte des principes formulés dans les études particulières et aussi des considérations qu'elles renferment, tenant aussi compte de l'expérience administrative de ses membres comme des besoins des différentes municipalités qui la constituent, soumet à l'attention des membres de la Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels, les recommandations suivantes:

- 1 - La législation concernant les municipalités doit tenir compte de l'évolution économique et sociale de la province de Québec; elle doit être mieux adaptée aux conditions actuelles d'industrialisation et d'urbanisation.
- 2 - La législation doit tenir compte de deux conditions, en apparence contradictoires, nées d'une économie industrialisée: a) la liberté d'action la plus grande possible pour les municipalités, afin de respecter toutes les différences économiques et sociales qui peuvent exister d'un territoire municipal à l'autre (type d'industrie, géographie particulière, richesse moyenne de la population, besoins locaux, etc.); b) contrôle ou surveillance du gouvernement sur les administrations locales. Cette surveillance et ce contrôle sont nécessaires, à des degrés variables, selon les municipalités, étant donné que la concurrence entre les diverses municipalités ou les diverses régions peut être forte, que les relations d'échange et de dépendance réciproques sont multipliées, que le bien-être local dépend davantage du bien-être général de la population de la Province.

Un juste équilibre entre ces deux conditions fondamentales auxquelles est astreinte l'administration municipale est nécessaire, si l'on veut

sauvegarder les traditions juridiques, politiques et démocratiques, essentielles à notre organisation municipale.

- 3 - Il est nécessaire d'avoir une législation générale et municipale conforme au caractère propre des différentes municipalités. En effet, cette législation générale doit tenir compte des caractères propres aux municipalités des milieux urbains et industriels, aux municipalités des milieux typiquement ruraux, et aux municipalités localisées dans les milieux mi-ruraux, mi-urbains.
- 4 - En outre la législation générale devrait prévoir la création de nouveaux types de gouvernement local pour les concentrations métropolitaines, étant donné les multiples problèmes d'échange et de relations administratives entre les diverses municipalités constituant les zones métropolitaines.
- 5 - En fixant les limites territoriales des municipalités, le gouvernement provincial devrait être guidé par les considérations suivantes:
 - a) Exigences de l'efficacité administrative:

L'étendue du territoire doit faciliter l'efficacité administrative la plus grande;
 - b) Communauté d'intérêts:

La population qui habite le territoire doit présenter certaines caractéristiques d'homogénéité et refléter une certaine communauté d'intérêts;
 - c) Utilisation maximum des ressources:

Le territoire doit renfermer une population suffisamment dense pour permettre une utilisation optimum des ressources financières de la corporation municipale.
- 6 - Tout en reconnaissant la nécessité de la surveillance ou du contrôle que doit exercer le gouvernement provincial dans les cas prévus à l'article 2 (b) ci-dessus, l'Union des Municipalités est d'avis que l'intervention de l'Exécutif provincial dans les affaires municipales doit être exceptionnelle. La loi générale doit, par conséquent, en prévoir la limitation et déterminer les circonstances qui la rendent nécessaire. Sauf en ces cas d'extrême gravité, cette intervention ne devrait pas avoir pour objet la réforme des décisions locales.

- 7 - La loi organique des Cités et Villes doit être refondue, en tenant compte des recommandations précédentes.
- 8 - La nouvelle loi des Cités et Villes devra être conçue et énoncée de telle façon qu'elle évite aux municipalités le recours à des lois de pouvoirs spéciaux ou de privilèges.
- 9 - Cette nouvelle loi des Cités et Villes devra libérer les municipalités de l'obligation de faire approuver par referendum les règlements d'emprunts pour tous les travaux municipaux. Ce recours au referendum, qui est habituellement nuisible au bien-être de la population et une entrave à la prospérité de la municipalité, est en pratique inutile étant donné le contrôle éclairé et compétent exercé par la Commission Municipale.
- 10 - Dans la refonte de la loi des Cités et Villes, on devrait voir à ce que les procédures obligatoires soient simplifiées. En effet ces procédures, on l'a déjà signalé, sont trop compliquées, manquent de souplesse et rendent difficile, dans les conditions actuelles, l'exercice normal des fonctions municipales.
- 11 - L'Union des Municipalités croit qu'il serait à propos de codifier les procédures municipales relatives aux cités et villes et aux corporations relevant du Code Municipal.
- 12 - Le gouvernement provincial ne doit pas en principe déléguer aux corporations municipales l'exercice de fonctions qui, de leur nature, intéressent le bien-être général de toute la population, et qui par conséquent, ont plus qu'un caractère local.
- 13 - L'Exécutif de la Province doit donc se charger de toutes les fonctions concernant le bien général de la population de toute la Province et celle-ci doit en défrayer le coût en entier. Mais si pour des raisons d'efficacité ou pour toute autre raison exceptionnelle, le gouvernement juge à propos de confier aux municipalités l'exercice de certaines fonctions provinciales, il doit leur fournir les ressources nécessaires pour assumer ces obligations.

Cependant, dans une telle circonstance, il est à souhaiter que l'Etat agisse avec une grande prudence et limite rigoureusement une telle délégation de responsabilité.

- 14 - Certaines fonctions sont, de leur nature, des fonctions traditionnellement reconnues comme municipales; telles sont en particulier celles qui sont directement reliées au territoire local, à son développement ou à son amélioration, v.g. réseau d'aqueduc, système d'égouts, etc. Il va de soi que les municipalités doivent continuer à exercer ces fonctions nettement municipales.

Cependant, il se présente des cas exceptionnels - municipalités dont le développement est anormalement rapide, même dans les centres peuplés, municipalités qui naissent et grandissent d'une façon anormale dans des régions nouvellement ouvertes à l'exploitation des ressources naturelles - où ces corporations municipales sont justifiées de recevoir des gouvernements supérieurs une aide les mettant en mesure de traverser sans heurt la période de grande croissance et aussi de fournir à leur population les services essentiels.

- 15 - Les municipalités de la Province doivent jouir de toutes les ressources financières dont elles ont besoin pour accomplir efficacement leurs fonctions propres.

La législation municipale doit, en premier lieu, imposer aux municipalités l'obligation d'utiliser jusqu'à la limite raisonnable toutes les ressources locales. Cependant, lorsque ces ressources locales sont insuffisantes, le gouvernement provincial doit fournir des ressources additionnelles suffisantes pour permettre aux municipalités d'exécuter efficacement les fonctions qui leur sont déléguées.

Toutefois, afin de se conformer aux exigences d'une administration saine et prévoyante, et dans l'intérêt du gouvernement provincial et des corporations municipales, ces ressources additionnelles doivent être définies d'une façon statutaire, selon une formule qui permette aux administrateurs provinciaux, d'une part, un contrôle efficace et judicieux des fonds ainsi mis à la disposition des municipalités et, d'autre part, facilite aux administrateurs municipaux la tâche d'établir les prévisions budgétaires annuelles.

- 16 - La taxe foncière, avons-nous vu, est la seule qui possède un caractère proprement local. Par conséquent elle constitue naturellement la première source des revenus municipaux. Il en résulte que toutes les propriétés immobilières doivent être assujetties à l'impôt foncier; ceci ne veut pas dire toutefois que l'imposition doit être faite selon une formule uniforme et rigide. Au contraire, nous n'hésitons pas à reconnaître que la taxe foncière doit être appliquée selon des formules variables adaptées aux diverses catégories imposables.

- 17 - L'évolution industrielle a fait apparaître une hiérarchie des unités économiques et a fait naître une distinction fondamentale entre le contribuable producteur, dont dépend la prospérité locale, et le contribuable consommateur, qui constitue la grande majorité de la population urbaine. Le législateur doit en conséquence repenser sa politique fiscale municipale de façon à permettre au gouvernement local de répartir plus équitablement l'impôt en fonction de l'utilisation que chacun en fait, compte tenu toutefois d'une répartition équitable des charges fiscales non seulement entre les contribuables mais aussi entre les municipalités, compte tenu également du caractère des unités sujettes à l'impôt et compte tenu enfin de la rentabilité de chacune de ces unités.
- 18 - Le rendement de l'impôt foncier peut être accru en le complétant d'un impôt généralisé d'occupation. Ceci aurait comme avantage de corriger certaines injustices que peut créer dans des municipalités un taux de taxation trop élevé sur l'immeuble considéré comme tel, et permettrait en outre de mieux répartir entre les usagers certaines dépenses municipales affectées à leur bien-être.
- 19 - Dans le cas des entreprises, il y aurait lieu d'ajouter une taxe d'occupation supplémentaire qui pourrait être désignée sous le nom de "taxe d'affaires". Cette taxe d'occupation supplémentaire devrait être basée sur l'évaluation foncière et correspondre à un pourcentage de cette évaluation.

Cependant pour éviter les concurrences indirectes ou les injustices déguisées d'une municipalité à l'autre et qui peuvent découler d'une taxe d'affaires imposée aux entreprises, le gouvernement devrait classer les entreprises en diverses catégories - déterminant pour chacune de ces catégories un pourcentage d'évaluation à être utilisé pour fins d'imposition de la taxe d'affaires.
- 20 - Dans le cas de l'industrie, et surtout si cette industrie opère sur le plan provincial ou national, il ne devrait pas y avoir de taxe locale sur les actifs autres que la propriété foncière.
- 21 - Afin d'éviter une concurrence indirecte ou des injustices déguisées d'une municipalité à l'autre, le gouvernement provincial devrait s'en tenir strictement et constamment à la loi des Cités et Villes et aux prescriptions du Code Municipal, qui prohibent aux corporations municipales d'accorder des exemptions ou des commutations de taxes, totales ou partielles, aux industries.

Cependant si pour des raisons exceptionnelles le gouvernement jugeait à propos, dans l'intérêt général de la Province, de permettre aux municipalités d'accorder de telles exemptions, il devrait prendre les dispositions nécessaires pour répartir la charge qui en résulterait pour la municipalité concernée sur l'ensemble de la population de la Province.

- 22 - Pour les mêmes raisons que celles qui sont invoquées dans l'article précédent, les prescriptions de la loi des Cités et Villes et du Code Municipal devraient être strictement observées en ce qui concerne la prohibition d'accorder des subsides, directement ou indirectement, aux industries.
- 23 - Dans le cas de propriétés qui appartiennent à des régies d'Etat, tels les chemins de fer, les postes de radio, les arsenaux, la Commission des Liqueurs, etc., opérant en vertu d'un budget indépendant du budget principal du gouvernement concerné, la taxe foncière ou son équivalent sous forme de transfert, devrait s'appliquer aux taux chargés et aux conditions généralement faites à la grosse industrie du secteur privé.
- 24 - Quant aux édifices gouvernementaux destinés à faciliter les fonctions de caractère plutôt administratif, le gouvernement supérieur devrait prévoir le paiement aux municipalités d'un subside compensateur équivalant à l'impôt foncier qui pourrait être exigé si ces édifices étaient du domaine privé.
- 25 - Les institutions à caractère non lucratif, et qui ne sont pas exclusivement au service de la population locale, doivent sans aucun doute, sous le rapport de la taxe foncière, être traitées différemment des institutions à but lucratif ou des entreprises. Mais dans ces cas, les municipalités devraient pouvoir compter sur un revenu équivalent à la valeur de la taxe foncière, que ce revenu soit versé par les institutions contre un subside provincial ou que ce revenu provienne d'un subside provincial accordé directement à la municipalité.
- 26 - L'Union des Municipalités demande au gouvernement de donner suite à la loi adoptée en 1945 (par le chapitre 51, de 9, Georges VI) intitulée "Loi pour assurer une meilleure répartition des taxes municipales et scolaires". Cette loi avait pour objet de créer une commission d'enquête chargée: 1) de connaître la valeur réelle des biens immobiliers des corporations industrielles ou commerciales, bénéficiant d'exemptions de taxes; 2) de s'enquérir de la somme

représentée par ces exemptions; 3) de rechercher les moyens d'assurer une meilleure répartition des impôts dans les domaines municipal et scolaire.

- 27 - Pour rendre aussi efficace que possible l'utilisation de l'impôt foncier, l'Union des Municipalités demande avec instance que le gouvernement provincial, par l'intermédiaire de son Ministère des Affaires Municipales, intervienne directement dans le contrôle des évaluations foncières faites dans toute la Province afin que l'évaluation soit établie sur une base aussi uniforme et comparable que possible.

Afin que ce travail de la plus haute importance s'accomplisse de la façon la plus rapide et la plus complète possible, l'Union des Municipalités recommande fortement l'institution d'une commission spéciale chargée de se renseigner sur toute la situation actuelle de l'évaluation municipale et de faire au Ministère des Affaires Municipales, dans le plus bref délai, un rapport complet contenant les solutions propres à régler cette question.

- 28 - Afin de faire une meilleure répartition de la taxe de vente, et afin de faire disparaître les inconvénients résultant de l'inégalité actuelle de la taxe de vente municipale qui n'est pas établie dans toutes les municipalités, il est recommandé que la taxe de vente de 5% soit généralisée à travers toute la province et que le revenu qu'elle procure soit réparti de la façon suivante: 2% pour le gouvernement provincial; 2% pour les municipalités et 1% pour les commissions scolaires. Cependant, avant l'application de cette mesure, il est recommandé de tenir compte du cas particulier qu'offrent les municipalités situées le long des frontières interprovinciales.
- 29 - Etant donné que les corporations municipales remplissent sur un plan local des fonctions réservées à la Province, et étant donné que cette dernière n'est pas assujettie à l'obligation de payer la taxe provinciale de vente, (qu'elle établit elle-même) il est tout simplement raisonnable que les municipalités soient exemptées de la taxe de vente provinciale sur l'achat de tous leurs matériaux, matériel, équipement et outillage, au moyen de la ristourne aux municipalités de la taxe de vente ainsi versée.
- 30 - Etant donné que les corporations municipales sont des organismes d'administration publique, qui bien qu'agissant dans une sphère limitée, n'en concourent pas moins très activement à assurer le bien général, il n'est que juste qu'elles soient traitées de la même façon que les autres administrations publiques, et qu'elles soient comme elles libérées de la taxe de vente fédérale sur tous leurs achats.

Dans ce cas comme dans celui de la taxe de vente provinciale, le gouvernement fédéral devrait faire la ristourne de la taxe de vente perçue des municipalités.

- 31 - Le déséquilibre actuel entre les dépenses municipales et les revenus municipaux d'origine locale, déséquilibre qui est le résultat d'une augmentation des charges municipales plus forte que celle des revenus des municipalités, oblige celles-ci à compter sur d'autres sources de revenus, qui ne peuvent que provenir des gouvernements supérieurs, si elles doivent continuer à exercer d'une façon efficace les fonctions qu'on leur a déléguées. Or cette efficacité administrative requiert une liberté d'action que la dépendance financière pourrait gravement amoindrir, en donnant naissance à des contrôles sévères et rigoureux sur l'exercice des fonctions municipales.

Il faut donc chercher à concilier ces deux objectifs essentiels de l'administration municipale; ressources suffisantes et efficacité administrative, grâce à une liberté d'action respectueuse des droits acquis des municipalités et du caractère démocratique de l'institution municipale. En d'autres termes, le paiement nécessaire d'octrois ou de subsides aux corporations municipales ne doit pas entamer la liberté raisonnable dont doivent jouir les municipalités et ne doit pas signifier une ingérence nuisible à l'exercice de l'administration municipale.

Ce résultat ne peut être atteint que par le versement de subsides généraux et statutaires, chaque fois qu'une telle politique générale de transfert peut être adoptée.

- 32 - Comme aucune solution fiscale n'est permanente et qu'aucune prévision ne peut en général être rigoureusement exacte, et comme il importe d'ajuster la fiscalité en fonction d'une politique économique répondant elle-même aux faits à mesure qu'ils se présentent, l'Union des Municipalités suggère la création, au niveau du gouvernement provincial, soit au Ministère des Finances, soit au Ministère des Affaires Municipales, d'un organisme de direction fiscale et économique qui assurerait la permanence d'une pensée économique et fiscale provinciale-municipale.
- 33 - L'existence d'un plan général et coordonné du crédit municipal est nécessaire et urgente. Le meilleur moyen d'assurer la coordination des activités dans le domaine du crédit municipal et de mettre en application un plan de financement municipal suffisamment souple

pour s'adapter aux conditions économiques constamment en évolution, c'est d'établir un organisme central de crédit municipal. Cet organisme peut être public ou privé. S'il est public, c'est-à-dire, si c'est une institution gouvernementale, on peut l'établir selon la formule présentement en usage en Alberta et qui ressemble sous certains aspects à celle qui existait au pays à l'époque des Deux Canadas. Si cet organisme doit être privé, on peut s'inspirer, dans une certaine mesure, de la formule de crédit communal belge, mais en l'adaptant, il va sans dire, aux conditions économiques et sociales de notre Province. On devra aussi tenir compte des changements économiques considérables survenus depuis l'époque de la fondation de l'institution belge et également de la présence dans la province de Québec, de services administratifs spécialisés et efficaces, telle la Commission Municipale.

- 34 - L'Union des Municipalités recommande l'établissement d'un plan général d'aménagement pour toute la Province. Ce plan devrait être conçu et exécuté conformément à une politique économique et sociale à longue portée.

Au préalable, toutefois, il importe comme on l'a déjà signalé lors d'un congrès de l'Union, que le gouvernement de la Province;

- 1 - entreprenne la préparation d'un dossier des caractéristiques physiques et des besoins humains de la population du territoire de la province de Québec et de ses diverses régions;
- 2 - fasse l'inventaire des lois et règlements se rapportant directement ou indirectement à des questions d'aménagement, en vue de la préparation d'une loi de l'urbanisme. L'adoption d'une telle loi est devenue urgente.

- 35 - Afin de se conformer à un plan rationnel d'aménagement des territoires municipaux, il importe que la localisation des édifices publics (écoles, centres paroissiaux, églises, centres civiques, hôpitaux, institutions religieuses ou autres, édifices gouvernementaux, tels que les bureaux de poste, les gares, etc.) soit soumise à l'acceptation du conseil municipal. De même, toute division paroissiale ne devrait se faire à l'intérieur des limites d'une municipalité qu'après entente avec le conseil municipal.
- 36 - Le gouvernement provincial devrait favoriser par tous les moyens dont il dispose - moyens législatifs, moyens juridiques, moyens

techniques, ressources financières au besoin - l'établissement d'un service adéquat de protection contre l'incendie dans toutes les localités de la Province qui en sont dépourvues ou qui sont insuffisamment protégées contre le risque de conflagration,

- 37 - La loi devrait permettre aux municipalités de s'entendre pour qu'elles puissent conjointement faire l'exploitation de certains services publics, comme par exemple les services d'aqueduc, d'égouts, d'incinérateurs, de protection d'incendie et de police, etc., et pour qu'elles puissent établir des plans d'aménagement de division de rues, et autres projets semblables, en harmonie avec les intérêts de chacune d'elles et en accord avec le bien général de l'ensemble.
- 38 - L'Union des Municipalités préconise l'adoption par le gouvernement provincial d'un plan d'ensemble quant à la localisation et au développement des grandes voies de communication. Ce plan d'ensemble devrait être conçu de telle sorte qu'il puisse s'adapter aux changements économiques et démographiques prévisibles. Ce plan d'ensemble doit aussi tenir compte évidemment des besoins actuels des divers territoires municipaux.
- 39 - L'Union des Municipalités recommande fortement que dans le plan d'ensemble suggéré ci-dessus, soit établie une classification des voies de communication et de circulation de toute la Province et que cette classification soit faite en tenant compte des grands objectifs économiques qui doivent relever de l'autorité provinciale; aménagement de régions nouvelles, accès aux régions éloignées ou isolées, et en tenant compte aussi de l'usage de la route, des besoins des usagers, des caractères géographiques, etc. Cette classification devrait d'abord définir clairement les deux catégories extrêmes de voies de circulation: les routes d'un caractère nettement provincial (même pour les tronçons de ces routes qui traversent tous les territoires municipaux) et celles qui sont d'un caractère nettement local; entre ces deux extrêmes devraient être définies les routes qui, à différents degrés, sont d'un caractère mixte.
- 40 - Tenant compte de l'importance prépondérante du transport routier, de sa grande utilité et de son rendement économique pour l'industrie et le commerce, de son rôle incontestable dans le développement économique de la Province, le gouvernement provincial devrait construire en dehors des localités des voies principales de communication destinées exclusivement au trafic lourd et au trafic rapide. La construction de ces voies principales décongestionnera les routes qu'utilisent la plupart des gens qui visitent notre Province, qui veulent

connaître les endroits pittoresques de nos diverses régions et qui veulent aussi entrer en contact plus étroit avec notre population. Elle leur permettra de voyager plus librement et sans les inconvénients d'une circulation trop intense et souvent dangereuse. La qualité de nos routes secondaires (par rapport aux grandes voies de circulation suggérées ci-haut) qui traversent un grand nombre de nos localités, ne devrait pas être négligée et leur réfection de même que leur entretien devraient être prévus dans le plan d'ensemble que nous recommandons.

- 41 - L'Union des Municipalités est d'avis que le gouvernement doit prendre entièrement à sa charge le financement de la construction, de la réfection et de l'entretien, tant en hiver qu'en été, et sur tout leur parcours, des routes de caractère provincial, même pour la partie de ces routes qui se trouve à l'intérieur des limites municipales.
- 42 - Quant aux voies de caractère local, il est admis que leur construction et leur entretien relèvent de la municipalité. Toutefois, pour que les municipalités puissent accomplir efficacement cette fonction, elles doivent jouir, à l'instar du gouvernement supérieur, des ressources financières que procure l'usage de la route. C'est pourquoi l'Union des Municipalités recommande qu'une portion raisonnable et suffisante du produit de la taxe sur la gasoline, qui est une taxe d'usage, et du revenu provenant des licences sur les véhicules moteurs, soit remise aux municipalités par le gouvernement provincial.
- 43 - La formation d'agglomérations le long des grandes routes devrait être prohibée par la loi. En outre, la construction de tout édifice aux abords de ces routes devrait être défendue, à moins d'être situé à une distance raisonnable (au moins soixante pieds par exemple) de la route (1).
- 44 - Pour des motifs d'ordre supérieur, la province de Québec ne peut se départir de ses responsabilités économiques en matière d'éducation. Il lui revient de faire la part principale dans le financement de l'éducation, étant donné qu'il est dans l'intérêt de tous les citoyens sans exception que le niveau général de l'instruction soit aussi haut

⁽¹⁾
RÉMARQUE: D'autres recommandations touchant la voirie devront probablement être ajoutées à celles qui précèdent lorsque notre étude spéciale sur "les aspects économiques et techniques de la voirie" sera terminée.

que possible. L'accès à l'instruction et, pour un grand nombre de travailleurs, à la formation technique ne doit pas dépendre des ressources locales; celles-ci sont insuffisantes pour supporter à la fois le coût de l'instruction et les frais des services municipaux, et par surcroît, elles sont inégalement réparties entre municipalités et entre régions.

- 45 - Il s'ensuit donc que la participation locale au coût de l'instruction doit être réduite au minimum, laissant au gouvernement provincial le soin de fournir aux institutions locales les revenus nécessaires supplémentaires pour satisfaire les besoins de la population en matière d'instruction.
- 46 - Dans la province de Québec, il existe de façon bien établie toute une structure institutionnelle capable, suivant les modalités exigées par notre philosophie particulière, de définir adéquatement le contenu éducatif à tous les niveaux. Ces normes académiques étant connues, le gouvernement provincial est en mesure de déterminer ce qui devra être considéré comme le minimum de facilités matérielles en matière d'éducation. Une fois ce minimum établi, le gouvernement provincial devra le procurer à toutes les localités, quelles que soient les possibilités locales de financement.
- 47 - En déterminant les standards de durabilité et les standards esthétiques des édifices destinés à l'enseignement, le gouvernement ne devrait pas oublier que les ressources mises en oeuvre pour fins éducatives sont susceptibles de concurrencer des objectifs non moins importants comme celui des habitations familiales. Pour ce qui est de la durabilité, on devrait s'en tenir à une qualité toute juste suffisante pour assurer une durabilité moyenne.

C'est une erreur dans un contexte économique qui évolue rapidement comme le nôtre, de vouloir construire pour une longue période (trente, quarante, cinquante ans et plus) des édifices qui seront peut-être inadéquats dans quinze ou vingt ans.

- 48 - Une autre préoccupation du gouvernement provincial consistera à établir des règles générales relatives à la localisation des édifices scolaires. A partir de ces règles, chaque cas particulier pourra être étudié à son mérite.
- 49 - Le plan des investissements scolaires devra être conçu en relation avec un plan de voirie. Les ressources devraient être réparties entre ces deux catégories de fonctions gouvernementales, en tenant

compte du fait que dans une certaine mesure les facilités de communication sont un substitut efficace à la multiplicité des écoles.

- 50 - Compte tenu des facilités de voirie, l'objectif à atteindre dans toute la Province devrait être un minimum d'écoles primaires par paroisse.
- 51 - Pour les écoles primaires supérieures, les écoles techniques, les écoles secondaires, l'objectif devrait être un minimum d'écoles par région (la région étant définie comme un territoire renfermant une population scolaire, pouvant fréquenter ces écoles, suffisante pour justifier des coûts minima d'investissement et d'exploitation). Un tel programme rendrait possibles des économies semblables à celles qui résulteraient du programme suggéré pour les écoles primaires.
- 52 - Le gouvernement provincial devrait favoriser le développement dans les villages, les villes et les cités, de bibliothèques municipales, spécialement en contribuant financièrement à l'achat des livres destinés à ces bibliothèques et en instituant un service, relevant du Secrétariat de la Province, dont la fonction serait d'aider les municipalités dans l'organisation de ces bibliothèques municipales, en même temps que de coordonner les initiatives municipales en ce domaine.
- 53 - La loi des établissements industriels et commerciaux devrait être modifiée afin de défendre l'embauchage, dans tout établissement industriel ou commercial, des adolescents âgés de moins de 18 ans.
- 54 - Les municipalités ne peuvent se désintéresser des problèmes de l'habitation familiale. Elles ont, en effet, intérêt à ce que le plus grand nombre de citoyens puissent posséder leur habitation. Cependant, une politique générale d'habitation relève avant tout du gouvernement provincial.

Il est hautement désirable que soit créé un service provincial de développement de l'habitation familiale.

L'une des premières tâches de ce service pourrait être l'élaboration d'un code provincial d'habitation, contenant des normes bien adaptées aux caractéristiques ethniques et locales de la population.

- 55 - Le gouvernement provincial devrait prendre les dispositions nécessaires pour permettre aux municipalités qui le désirent de se pré-

valoir de la loi fédérale de l'habitation, surtout en vue d'éliminer les taudis et de rendre plus faciles l'assainissement et la reconstruction des quartiers insalubres.

56 - Les municipalités devraient être exemptées de participer aux frais d'entretien, de séjour et de traitement (et de transport tant pour les indigents ordinaires que pour les prisonniers indigents placés en institutions reconnues) des indigents recueillis ou acceptés par les institutions reconnues d'assistance publique; et ceci pour les raisons suivantes:

- a) Les municipalités, on l'a déjà vu, n'exercent aucun contrôle sur les principales causes d'indigence, à savoir l'insécurité de l'emploi, l'instabilité et l'insuffisance du revenu du travailleur, la nature du travail, l'affaiblissement de l'unité familiale, la privation de la propriété, l'insuffisance d'instruction, l'absence de formation technique du travailleur, les privations causées par la maladie, l'infirmité, etc.;
- b) elles n'ont pas les pouvoirs et surtout elles ne possèdent pas les ressources nécessaires à l'adoption des mesures aptes à prévenir ou à combattre les causes d'indigence et à remédier efficacement aux effets de l'indigence;
- c) unités indépendantes et séparées, peu liées organiquement les unes aux autres, elles sont incapables d'adopter un programme d'action unifié et de pratiquer entre elles une politique de répartition des ressources;
- d) à l'exception des grandes municipalités qui y sont contraintes par l'ampleur de la population qu'elles desservent, et pour des motifs impérieux d'efficacité, elles ne peuvent, faute de ressources adéquates, retenir les services de personnes compétentes en matière d'assistance sociale. Les administrateurs municipaux sont, en conséquence, incapables d'obtenir suffisamment de renseignements pour pouvoir juger, sans trop de risques d'erreur, les cas d'indigence qui leur sont soumis. En outre, à cause de cette situation, ils ne peuvent prendre de véritables mesures remédiatrices à l'égard des cas d'assistance publique, parce que sans personnel spécialisé, la municipalité ne peut s'occuper de prévention ou de réhabilitation.

De plus, la centralisation de l'assistance publique, au niveau provincial, contribuerait efficacement à empêcher la formation d'un monopole de la pauvreté dans certaines banlieues des grandes villes.

Elle préviendrait l'étalage public des misères physiques et morales des indigents qui ont besoin d'être secourus, étalage qui est malheureusement trop fréquent lors des discussions des cas d'assistance publique au cours des séances de conseils municipaux.

- 57 - Par conséquent, tout nouveau programme d'assistance publique devrait être conçu de telle sorte qu'il favoriserait surtout la prévention de l'indigence, en faisant partie d'un programme plus vaste ayant pour objet de combattre l'insécurité économique et morale des individus, des familles et des collectivités.
- 58 - Tout nouveau programme d'assistance publique devrait aussi encourager les mesures de réhabilitation qui constituent en réalité le meilleur moyen de prévenir un retour à l'état d'indigence.
- 59 - L'administration des programmes d'assistance publique pourrait être organisée sur le modèle de l'administration des Unités Sanitaires. Un centre régional pourrait être en général établi dans chaque comté et chargé de l'exécution du programme d'assistance publique pour tout le comté. La participation financière municipale au fonctionnement de ce centre régional devrait être calculée selon un montant minimum par habitant. Une telle formule aurait comme avantage de maintenir l'intérêt local envers les programmes d'assistance publique, de faire bénéficier le centre régional de l'expérience des dirigeants municipaux et d'éliminer les inconvénients sérieux que pose aux municipalités et aux indigents eux-mêmes la règle du domicile en matière d'assistance publique. En outre, l'établissement de tels centres à travers la Province, centres qui pourraient d'une façon ou de l'autre, être reliés aux Unités Sanitaires, étant donné que celles-ci et le service provincial d'assistance publique relèvent du même ministère, permettrait l'engagement de personnes spécialisées et compétentes en travail social. De cette façon les enquêtes sur la condition d'indigence des individus seraient faites avec soin et la reconnaissance de l'état d'indigence dépendrait non plus du maire ou de son représentant, mais du directeur du centre régional. Le travail du centre régional rendrait possible l'adoption, à travers toutes les régions et pour tous les indigents, quel que soit leur domicile, des mesures de prévention sociale et de réhabilitation sociale. Un tel centre devrait établir une liaison étroite entre les institutions d'assistance, les groupements volontaires s'occupant de l'assistance sociale, et les diverses oeuvres de même qu'entre les autorités religieuses et civiles.

La participation municipale aux frais d'opération du centre régional d'assistance serait obligatoire pour toutes les municipalités du comté où se trouve un tel centre, à l'exception des municipalités de 20,000 habitants ou plus pour lesquelles cette participation financière ne serait que volontaire, mais à la condition que ces municipalités établissent elles-mêmes leur propre service d'assistance publique.

Il peut être en effet préférable pour des raisons d'efficacité administrative, que les grandes municipalités organisent sur place et sous leur direction, un service d'assistance publique. Mais dans ce cas, afin de traiter toutes les municipalités aussi équitablement les unes que les autres, les frais encourus pour l'établissement et l'administration de ce service municipal d'assistance ne devraient pas dépasser le montant de la contribution que de telles municipalités auraient à verser si elles participaient au coût du centre régional d'assistance, le reste de leurs dépenses encourues de ce chef étant compensées par un subside du gouvernement provincial.

- 60 - L'administration des programmes de protection de la jeunesse devrait se faire en étroite relation avec les Centres régionaux d'assistance, le Ministère du Bien-Etre social et de la Jeunesse et le Ministère provincial de la Santé. En réalité, toutefois, il vaudrait mieux que l'administration de tous les programmes d'assistance relevât d'un même Ministère, afin d'assurer une meilleure coordination et surtout une meilleure planification de toute l'assistance régie par l'Etat.
- 61 - Comme dans le cas de l'assistance publique, et pour les mêmes raisons, les municipalités devraient être exemptées de participer aux frais d'entretien, de séjour et de traitement (et aussi de transport) des enfants recueillis dans les Ecoles de protection de la jeunesse.

La participation des municipalités serait celle qu'elles fourniraient sous forme de leur contribution financière au centre régional d'assistance.

Dans le cas de la protection de la jeunesse, l'exemption pour les municipalités de participer financièrement au coût de l'entretien des enfants devient d'autant plus impérieuse que cette forme d'assistance exige que la contribution municipale s'élève à la moitié des frais d'entretien et de logement et que, par suite de l'adoption de nouvelles formules d'accueil (particulièrement les placements en foyers) le nombre des enfants bénéficiant de la Loi de Protec-

tion de la Jeunesse tend à s'accroître très rapidement.

- 62 - Les gouvernements supérieurs devraient assumer entièrement le coût de l'assistance aux chômeurs, quels que soient le caractère et l'étendue du chômage et quelle que soit la forme à donner à cette assistance; secours directs, travaux temporaires de secours, politique d'investissements publics, etc. Cette intervention des gouvernements supérieurs en ce domaine revêt une importance particulière dans le cas du chômage saisonnier, qui, par suite de notre longue saison hivernale, et à cause de la nature des opérations de plusieurs des plus importantes industries, affecte un grand nombre de travailleurs, et constitue pour beaucoup de nos municipalités industrielles un fardeau qu'elles sont incapables de supporter et qu'il ne leur appartient pas d'assumer.
- 63 - L'Union des Municipalités est d'avis que le financement de la construction et de l'entretien des hôpitaux ne relève pas des municipalités.
- 64 - Comme l'une des conséquences de la multiplicité des concentrations urbaines et industrielles, la pollution de la presque totalité des cours d'eau qui traversent les régions habitées de la Province est devenue une menace sérieuse pour la santé publique. Ce problème n'en n'est plus un d'ordre strictement local; l'Union des Municipalités recommande donc que cette grave question fasse l'objet de mesures énergiques que le gouvernement provincial devrait adopter le plus tôt possible.
- 65 - L'une des mesures les plus importantes de salubrité publique est l'établissement, dans toute la Province, de l'inspection obligatoire des aliments et l'adoption de standards élevés d'hygiène par rapport à la qualité des aliments destinés à la consommation humaine. L'Union des Municipalités demande donc que le gouvernement provincial rende obligatoire l'inspection dans toute la Province des aliments, et que ces aliments soient sujets à un contrôle hygiénique sévère.
- 66 - Pour les mêmes raisons, toutes les personnes qui, dans la Province, font la manutention des aliments, dans les établissements industriels et commerciaux, dans les hôtels et les restaurants, et dans toutes autres institutions publiques, de même que sur les marchés publics, devraient être obligées de se procurer une carte de santé, émise par les officiers du Ministère provincial de la Santé.

- 67 - 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 différents 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.
- 68 - Dans la préparation de la loi provinciale d'urbanisme suggérée à l'article 34, on devrait prévoir l'aménagement obligatoire de parcs et de terrains de jeu dans toutes les localités urbaines. Celles-ci devraient avoir le pouvoir de se procurer l'argent nécessaire à cette fin après avoir reçu l'approbation de la Commission Municipale, mais sans être obligée de recourir au referendum.
- 69 - Etant donné l'importance de plus en plus considérable que prend l'administration municipale dans notre Province, il est à souhaiter que nos universités:
- a) créent des chaires d'administration municipale,
 - b) qu'elles instituent des cours spéciaux de perfectionnement pour les officiers municipaux supérieurs et plus spécialement pour les secrétaires-trésoriers.
- 70 - L'Union des Municipalités recommande la création d'une école provinciale de police.
- 71 - Ceux qui ont participé à l'élaboration du présent Mémoire ont déploré l'absence de centres d'information bien organisés pouvant fournir les renseignements et les statistiques touchant l'administration municipale. En conséquence, c'est un désir de l'Union des Municipalités d'instituer un bureau de recherches sur les affaires municipales, comblant ainsi une lacune grave. Il va sans dire que l'établissement d'un tel centre de recherches ne peut dépendre des municipalités prises isolément mais qu'il exigera des ressources considérables nécessitant la participation conjointe de l'Union des

Municipalités et du gouvernement provincial. Un tel office de recherches municipales constituerait également un excellent bureau de renseignements sur toutes les questions municipales; son rôle serait des plus utiles non seulement aux municipalités elles-mêmes mais au gouvernement, soit qu'il s'agisse de légiférer en matière municipale, soit qu'il s'agisse de constituer de nouvelles municipalités.

- 72 - A l'occasion de l'élaboration de la nouvelle loi telle que suggérée dans la recommandation 7 précédente, et à l'occasion des amendements qui pourront y être apportés par la suite, il est à souhaiter que l'Union des Municipalités soit consultée au préalable.
- 73 - L'Union des Municipalités souhaite que le gouvernement provincial jouisse de toutes les ressources nécessaires à l'accomplissement des fonctions qui lui appartiennent et qu'il puisse ainsi mettre à la disposition de toutes les municipalités de la Province les revenus dont celles-ci ont impérieusement besoin pour remplir les tâches qui leur sont confiées. Comme nous le disions au début de ce chapitre, puisque la corporation municipale est une forme d'administration décentralisée qu'il faut non seulement conserver mais améliorer, il est nécessaire qu'elle possède aussi tous les moyens qui en font une forme efficace d'administration publique capable d'assurer de la meilleure façon le bien-être des collectivités qui en dépendent.

R E F E R E N C E S

* * * * *

- Allen, Edward D. et Brownlee, Economics of Public Finance, Prentice-Hall Inc., New York, 1947.
- Anderson, William et Weidner, Edward W., American City Government Holt & Company, New York, 1950.
- Blackburn, F., Local Government Reform, John Sherratt & Son, Altrincham, Angleterre, 1947.
- Brittain, Horace L., Local Government in Canada, The Ryerson Press, Toronto, 1951.
- Burdeau, Georges, Traité de Science politique, Tome II, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1939.
- Catlin, G. E. G., A Study of the Principles of Politics, The Macmillan Company, New York, 1930.
- Clokic, H. McD., Canadian Government and Politics, Longmans, Green & Co., Toronto, New York, 1944.
- Cole, C. D. H., Local and Regional Government, Cassell and Company, Toronto, 1947.
- Colm, Gerhard, Comment on Extraordinary Budgets, Social Research, An International Quarterly of Political and Social Science, Vol. V, no. 2, May 1938.
- Denucé, Raymond, Le Crédit Communal de Belgique, Les Annales de l'Economie Collective, Nos 451-452, Genève, Janvier-février 1951.
- Due, John F., Provincial Sales Taxes, Canadian Tax Foundation, Toronto, Tax Paper No. 7.

- Evans, Lawrence B., Cases on Constitutional Law, Callaghan & Company, 1942.
- Finer, Herman, Theory and Practice of Modern Government, Henry Holt & Company, New York, 1949.
- Fisher, Marguerite J. et Bishop, Donald G., Municipal and Other Local Governments, Prentice-Hall, New York, 1950.
- Gavan, E. S. L., Residence and Responsibility, Canadian Welfare Council, Ottawa, 1952.
- Geoffrion, Louis-Philippe, Constitution de 1867, Statut de Westminster, Québec, 1941.
- Grauer, A. E., Assistance Publique et Assistance Sociale, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939.
- Groves, Harold M., New Sources of Light on Intergovernmental Fiscal Relations, National Tax Journal, Vol. V, No. 3, Septembre 1952.
- Hansen, Alvin H. et Perloff, Harvey S., State and Local Finance in the National Economy, W. W. Norton & Company Inc., New York, 1944.
- Hart, Albert Gailord, Money, Debt and Economic Activity, 2nd Edition.
- Hasluck, E. L., Local Government in England, Cambridge University Press, 1948.
- Innis, Mary Quayle, An Economic History of Canada, The Ryerson Press, Toronto, 1945.
- Jenning, Sir W. Ivor, Principles of Local Government Law, University of London Press, London, 1947.
- Katz, Samuel I., The Canadian Dollar; A Fluctuating Currency, The Review of Economics and Statistics, No. 3, Août 1953.
- Kneier, Charles M., City Government in the United States, Harper Brothers, New York, 1947.

Lemelin, Charles, Social Impact of Industrialization on Agriculture in the Province of Quebec, étude parue dans Culture, 1953, p. 34-36 et p. 157-169.

Lerner, Abba P., Functional Finance and the Federal Debt, Social Research, An International Quarterly of Political and Social Science, Vol. X, No. 1, Février, 1943.

Lévesque, R. P. Georges-Henri et Després, J.-P., Mémoire sur la législation du travail et la sécurité sociale dans la province de Québec, mimeographié, Québec, 1943.

Maccorkle, S. A., American Municipal Government and Administration, D. C. Heath and Company, Boston, 1948.

Marcus, Edward, Cyclical Turning Points: Canada, 1927-1939, The American Economic Review, Vol. XLIII, No. 4, Part I, Septembre 1953.

Marsh, L. C., Rapport sur la sécurité sociale au Canada, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1943.

Minville, Esdras, La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939.

Moore, Milton A. et Perry, Harvey J., Financing Canadian Federation, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1953.

Patton, Clifford W., The Battle for Municipal Reform, American Council on Public Affairs, 1940.

Pie XI, Encyclique Divini Illius Magistri, dans Emile Marmy, La Communauté humaine selon l'esprit chrétien, Documents, Editions St-Paul, Fribourg-Paris, 1949.

- - - - Encyclique Quadragesimo Anno, Ecole Sociale Populaire, Montréal, 1931.

- - - - Encyclique sur l'Education chrétienne de la jeunesse, Ecole Sociale Populaire, Montréal, 1930.

Poulin, R. P. Gonzalve, Problèmes de la famille canadienne-française,
Les Presses Universitaires Laval, 1951.

Rowat, Donald C., The Reorganization of Provincial-Municipal Relations
in Nova Scotia, Dalhousie University, 1949.

Smithies, Arthur, Federal Budgeting and Fiscal Policy, dans Survey
of Contemporary Economics, Howard S. Ellis, édit., The Blakiston
Company, Philadelphie et Toronto, 1948.

Suranyi-Unger, Theo., Private Enterprise and Governmental Planning
an Integration, McGraw-Hill Book Company Inc., New York, 1950.

Tellier, Robert, Code Municipal de la Province de Québec, Wilson La-
fleur, Montréal, 1940.

Towers, G. F., La politique monétaire d'après-guerre, Comité perma-
nent de la Banque et du Commerce à la Chambre des Communes,
Ottawa, 18 mars, 1954.

Warren, J. H., The English Local Government System, George Allen
and Unwin Ltd., London, 1946.

Wheare, K. C., Federal Government, Oxford University Press, New
York, 1947.

Wilson, C. H., Essays in Local Government, Oxford (Blackwell), 1948.

Zink, Harold, Government and Politics in the U.S.A., The Macmillan
Company, New York, 1946.

Essais sur le Québec contemporain, symposium à l'occasion du centenaire
de l'Université Laval; ouvrage édité par le professeur Jean-Charles
Falardeau, Les Presses Universitaires Laval, 1953.

Haig, Robert M. et Shoup, Carl S., The Financial Problem of the City
of New York, A report to the Mayor's Committee on Management
Survey, New York, June 1952.

Sécurité de la famille ouvrière, Rapport du Sixième Congrès des Rela-
tions Industrielles de Laval, Les Presses Universitaires Laval, 1951.

Assistance publique et chômage, Le Conseil Canadien du Bien-Etre social,
Ottawa, 1952.

Canada, Funded Debt and Guaranteed Loans, Bank of Montréal, Canadian
Municipal and Intergovernmental Finance, 1930-1951, An Address
by Clifford A. Curtis.

Crédit Communal de Belgique, Bulletin trimestriel.

Les Associations de Communes en Belgique, no 11, janvier 1950.

Les finances communales en Belgique - L'évolution des budgets extraor-
dinaires, no 17, juillet 1951.

Rapport du Conseil d'administration du Crédit Communal de Belgique pour
l'exercice 1951, no 20, avril 1952.

Crédit Communal de Belgique, Rapport du Conseil d'Administration pour
l'exercice 1952.

Le prototype des coopératives de pouvoirs publics; le Crédit Communal
de Belgique, discours par M. Van Andenhove.

Discours du président du Crédit Communal de Belgique, extrait du Bulletin
trimestriel du Crédit Communal de Belgique, supplément au no 20,
avril 1952.

Crédit Communal de Belgique, Statuts, Bruxelles, 1933.

Commission d'Assurance-Maladie de Québec, Premier Rapport, 1944.

Commission des Assurances Sociales de Québec, 1er, 2e, 3e, 4e Rapports
deuxième édition, publiés par ordre du Ministre du Travail, Québec,
1933.

Commission Royale des Relations entre le Dominion et les provinces:

Volume I - Canada, 1867-1939

Volume II - Recommandations

Volume III - Documentation

Report of the Committee on Provincial-Municipal Relations, Saskatchewan
1950, King's Printer for Saskatchewan, Regina, 1951.

Code Municipal de la Province de Québec, Les Editions Municipales Enrg.,
Québec, 1953.

The Coordination of Federal, State, and Local Taxation, Report of the
Joint Committee of the American Bar Association, The National
Tax Association, and the National Association of Tax Administrator.

Defense Against Recession; Policy for Greater Economic Stability,
New York, March, 1954.

Exposé financier annuel du Ministre fédéral des Finances, Débats de
la Chambre des Communes, compte rendu officiel.

Federal, State and Local Government Fiscal Relations, Senate Docu-
ment 69, 78th Congress, 1st Session, Washington, 1952.

Federal, State and Local Government Fiscal Relations, Report of the
Committee No. 2519, Union Calendar No. 806, 82nd Congress,
2nd Session, Washington, 1953.

Housing and Community Planning, Final Report of the Subcommittee,
Advisory Committee on Reconstruction, Ottawa, 1944.

Manitoba Provincial-Municipal Committee Report, Queen's Printer for
Manitoba, Winnipeg, 1953.

Municipal and Intergovernmental Finance 1930-1951, Canadian Federation
of Mayors and Municipalities, 1953.

Progress Report, Ontario Provincial-Municipal Relations Committee,
Toronto, 1953.

Provincial-Municipal Relations in British Columbia, Goldenberg Report,
Victoria, B.C.

Public Assistance in Canada, Canadian Welfare Council, Ottawa, 1954.

Report on the Seasonal Unemployment Survey, for the National Employment
Committee, document préliminaire mimeographié, Economics and
Research Branch, Department of Labour, Ottawa, 1953.

Comparative Statistics of Public Finance, 1933, 1937, 1939, 1941, 1943,
Reference Book for Dominion-Provincial Conference on Reconstruction.

National Accounts Income and Expenditure, 1926-1950, Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa, 1952.

National Accounts Income and Expenditure, revised preliminary 1951, Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa, 1952.

Recensement du Canada 1911.

Recensement du Canada 1921.

Recensement du Canada 1931.

Recensement du Canada 1941.

Recensement du Canada 1951:

Volume I: Population, caractéristiques générales

Volume III: Habitations et familles

Volume IV: Main-d'oeuvre, composition et industrie

Volume V: Gain et emploi des salariés

Annuaire du Canada 1952-53.

Comptes Publics de la Province de Québec, rapports annuels de 1926 à 1953.

Statistiques Municipales, rapports annuels de 1921 à 1953, Bureau des Statistiques de Québec.

Ministère de la Santé, Québec, 9ème rapport annuel, 1952.

Statistical Summary, Banque du Canada, Ottawa.

Rapport de la Division de la Démographie, Ministère de la Santé, Québec, 1951.

La Gazette du Travail, revue mensuelle, Ministère du Travail, Ottawa.

Rapport de la Commission de transport de Montréal pour l'établissement d'un système de transport en commun rapide, juin 1953.

Statistiques manufacturières, Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa.

Canadian Statistical Review of Canada, Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa.

Prices and Price Indexes 1949-52, D. B. S., Ottawa.

**Documents inédits fournis par le Ministère provincial de la Santé, le
Service de la taxe sur les divertissements, Ministère des Finances,
Québec.**

**Documents inédits fournis par le gouvernement fédéral et aussi par le
Service du Bien-Etre de la Cité de Montréal.**

TABLE DES MATIERES

	Pages
REMERCIEMENTS	
PREAMBULE.....	1
PREMIERE PARTIE; ETUDE DES PRINCIPAUX PROBLEMES MUNICIPAUX	
Chapitre I; Exposé général.....	10
Chapitre II; Principes généraux de l'administration municipale.....	14
Chapitre III; L'évolution économique des municipa- lités du Québec.....	33
Chapitre IV; Evolution de la législation générale et spéciale concernant les corporation munic- pales de la province de Québec.....	49
Chapitre V; Analyse de la situation financière des municipalités.....	63
Description statistique.....	63
Analyse économique.....	68
Chapitre VI; Les problèmes de bien-être et d'assis- tance publique et l'administration municipale.....	100
Chapitre VII; Les municipalités et le problème de la voirie.....	135
DEUXIEME PARTIE; CONCLUSIONS ET RECOMMAN- DATIONS	
Chapitre I; Conclusions.....	145
Chapitre II; Recommandations.....	163
REFERENCES	

Voici la liste complète des études faites à l'occasion de la préparation du Mémoire présenté par l'Union des Municipalités de la Province de Québec à la Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels. En réalité, ce Mémoire contient deux grandes divisions: la première est constitué par le volume intitulé:

Mémoire général présenté par l'Union des Municipalités à la Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels.

Ce Mémoire renferme un résumé des études spéciales en même temps que les conclusions de tous les travaux et les recommandations officielles de l'Union des Municipalités de la Province de Québec.

La seconde division se compose des études spéciales qui sont les suivantes:

- 1 - Emile Gosselin, Principes généraux de l'administration municipale; Sa nature - Ses fonctions - Son territoire.
- 2 - Jacques Melançon, Evolution économique des municipalités de la province de Québec.
- 3 - C.-N. Dorion, Evolution de la législation générale et spéciale concernant les corporations municipales de la province de Québec.
- 4 - Marc-Aurèle Thibault, Analyse de la situation financière des municipalités: Etude descriptive.
- 5 - Charles Lemelin, Analyse de la situation financière des municipalités: Analyse économique.
- 6 - J.-M. Martin, Les problèmes de bien-être et d'assistance publique et l'administration municipale.
- 7 - Yves Dubé, Etude économique des problèmes de voirie dans la province de Québec.

Annexes:

- Annexe 1 - C.-N. Dorion, Résumé des lois statutaires actuelles de la province de Québec affectant les municipalités.
- Annexe 2 - James Hodgson, Documentation statistique.